

С.И. ШАБЕЛЬНИКОВА

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ

Формирование основного финансового документа страны на ближайший бюджетный цикл 2023–2025 гг. осуществлялось в условиях нарастающего санкционного давления. Торговые, технологические, финансовые ограничения со стороны ряда государств вызвали необходимость принятия системных мер, направленных на структурную перестройку и технологическую модернизацию экономики. Соответственно перед правительством Российской Федерации встала серьезная задача финансирования первоочередных мер по переориентации экспортных поставок, развития транспортно-логистических коридоров, цифровизации отраслей экономики, обеспечения производственных цепочек внутри страны, технологического суверенитета, стимулирования предпринимательской, частной инвестиционной, инновационной активности, развития финансовой системы, повышения гибкости рынка труда. При этом в обязательном порядке необходимо сохранить сбалансированную бюджетную систему. В статье рассмотрены основные подходы к реализации бюджетной политики, формированию федерального бюджета, определению механизмов финансовой поддержки субъектов Российской Федерации в целях обеспечения устойчивости бюджетов всех уровней.

Ключевые слова: региональный бюджет, межбюджетные отношения, санкции, федеральный бюджет, сбалансированность, дефицит, государственный долг.

JEL: E59, E66, H20, H50, E61

На всех этапах экономического развития стратегическая цель бюджета страны — обеспечение финансовой и социальной стабильности в государстве, т.е. *полного и устойчивого выполнения финансовых обязательств государства* на всех уровнях власти. В соответствии с экономическими целями, уровнем развития экономики и ее состоянием правительство страны определяет приоритетные задачи бюджетной политики: повышение благосостояния населения и обеспечение устойчивого роста экономики на основе стабильно-

го функционирования и развития бюджетной системы. Согласно поставленным задачам происходит формирование государственного бюджета.

***Федеральный бюджет как основа для укрепления устойчивости
региональных экономик***

Бюджет — это наиболее широкая финансовая категория. Поэтому ему присущи все функции, принадлежащие финансам: перераспределение валового внутреннего продукта (ВВП); государственное регулирование и стимулирование экономики; финансовое обеспечение бюджетной сферы и осуществление социальной политики государства; контроль за образованием и использованием централизованных фондов денежных средств. Государственный бюджет представляет собой особую форму перераспределительных отношений, связанную с обособлением части национального дохода в собственность всего государства (или субъекта Российской Федерации) и ее использованием с целью удовлетворения потребностей всего общества и отдельных его государственно-территориальных образований. Сфера бюджетного распределения занимает центральное место в составе государственных финансов, что обусловлено ключевым положением бюджета по сравнению с другими звеньями финансовой системы [1, с. 190–191].

Бюджет в государственном управлении выступает способом (инструментом) реализации управленческих действий [2].

Введение беспрецедентных внешних финансовых и экономических ограничений в 2022 г. *потребовало оперативной разработки и реализации* в Российской Федерации *масштабного пакета мер* по поддержке финансовой стабильности и адаптации экономики к новым условиям. В результате действия правительства и парламента Российской Федерации позволили минимизировать негативный эффект санкций и их влияние на экономическое развитие. Кредитование экономики, стабилизация ситуации на рынке труда, а также дополнительные меры социальной поддержки граждан принесли свои результаты¹. Санкции и ограничения никоим образом не повлияли на ход исполнения федерального бюджета в текущем году, все расходные обязательства выполнены в полном объеме и бесперебойно. Показатели основных параметров в экономике также свидетельствуют о сохранении стабильности в текущем году. Так, снижение ВВП Российской Федерации оценивается на уровне 2,9%, с замедлением его сокращения в течение года, уровень инфляции составит 12,4%².

¹ План первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления, одобренный на заседании Президиума Правительственной комиссии по повышению устойчивости российской экономики в условиях санкций 15 марта 2022 г. (№ ММ-П13-3928кс от 16 марта 2022 г., п. 1).

² Совещание по экономическим вопросам // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/news/47120/>

На предстоящую трехлетку официальные прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации остаются оптимистичны. Снижение ВВП в следующем году может составить 0,8%, что сопоставимо с темпами падения мирового ВВП, а в последующие 2024–2025 гг. пойдет рост на 2,6% ежегодно за счет увеличения потребительского и инвестиционного спроса. Высокий уровень государственных вложений, прежде всего в развитие инфраструктуры, расширение транспортных коридоров и структурную переориентацию экономики, по расчетам финансового блока правительства Российской Федерации, позволит добиться положительной динамики по объему инвестиций и ВВП.

По уровню инфляции также планируется сокращение до 5,5% в 2023 г. и возврат до уровня 4% в последующие годы, что в целом соответствует сложившемуся в результате введения искусственных торговых ограничений и финансовых санкций высокому мировому инфляционному фону и прогнозируемым в мировой экономике тенденциям³.

Доходная часть федерального бюджета в 2023–2025 гг., по оценке Минфина России, составит чуть более 26 трлн руб., и по 27 трлн руб. в последующие годы. Расходы на трехлетний период в среднем будут находиться на уровне 29 трлн руб. (т.е. дефицит бюджетных средств составит 3 трлн в следующем году со снижением в последующие годы. Основные источники покрытия – внутренние государственные заимствования Российской Федерации и средства Фонда национального благосостояния.

По опыту текущего года, при плановом объеме размещения облигаций федерального займа на четвертый квартал 150 млрд руб. Минфин разместил на 1,2 трлн руб. В один из дней объем размещения стал рекордным и составил 823 млрд руб., при этом общий спрос на долговые бумаги составил рекордные 1,2 трлн руб. Предыдущий рекорд по объему размещения был установлен в октябре 2020 г. – тогда на двух аукционах Минфин продал бумаги на общую сумму 436,5 млрд руб.⁴

Стоит отметить, что схема одновременного привлечения средств ФНБ и масштабного заимствования ресурсов оправдана при условии эффективного использования средств, а учитывая чрезвычайную важность решения поставленных задач в условиях ограниченных бюджетных ресурсов, обеспечение эффективного использования всех выделяемых бюджетных средств становится первостепенной задачей. Данные о том, за счет каких источников и в каких объемах планируется финансирование внутреннего долга в предстоящей трехлетке, представлены в таблице 1.

³ Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

⁴ Аукционы // Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/public_debt/internal/operations/ofz/auction/5.

Т а б л и ц а 1

**Объемы источников внутреннего финансирования дефицита
федерального бюджета в 2022–2025 гг., тыс. руб.**

Наименование источника	2023	2024	2025
<i>Источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета</i>	<i>3 439 305,2</i>	<i>2 338 816,3</i>	<i>1 570 609,5</i>
Государственные ценные бумаги Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации	1 747 370,3	1 937 634,8	2 000 485,8
Размещение	2 511 785,9	3 388 896,6	3 426 818,7
Погашение	-764 415,7	-1 451 261,8	-1 426 332,8
Изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета	1 963 655,2	646 213,7	-486 086,1
В т.ч.:			
Уменьшение остатков денежных средств ФНБ	2 902 624,7	1 302 524,9	2 432,0
Увеличение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета для зачисления дополнительных НГД в иностранной валюте	-938 969,4	-656 311,2	-488 518,1
Иные источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета	-271 720,3	-245 032,2	56 209,7
В т.ч.:			
Средства от приватизации	1 500,0	1 500,0	1 500,0
Государственные запасы драгоценных металлов и драгоценных камней	-49 000,0	-37 400,0	-37 900,0
Исполнение государственных гарантий Российской Федерации в валюте Российской Федерации	-21 644,2	-24 500,9	-13 800,8
Бюджетные кредиты, предоставленные другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации из федерального бюджета в валюте Российской Федерации	-201 420,1	-183 562,9	107 331,2
<i>Возврат</i>	<i>48 579,9</i>	<i>66 437,1</i>	<i>353 401,2</i>
<i>Предоставление</i>	<i>-250 000,0</i>	<i>-250 000,0</i>	<i>-246 070,0</i>
Возврат бюджетных кредитов, предоставленных Российской Федерацией внутри страны за счет средств целевых иностранных кредитов	760,8	724,1	682,0
Возврат прочих бюджетных кредитов (ссуд), предоставленных федеральным бюджетом внутри страны	2 086,1	2 151,5	2 184,2
Прочие источники внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета (компенсационные выплаты по сбережениям граждан)	-4 002,9	-3 943,9	-3 786,9

Источник: составлено автором по [3].

В новом бюджетном цикле ожидается увеличение государственного долга страны с 23 трлн руб. (по оценке 2022 г.) до 25 трлн руб. в 2023 г., 27 трлн руб. в 2024 г. Данный уровень *не является рисковым* для устойчивости бюджетной системы, а постепенный возврат к бюджетным правилам и нормализации бюджетной политики, предусматривающим поступление в ФНБ средств в объеме превышения базовых нефтегазовых доходов, ожидается к 2025 г.

Еще на стадии концепции федерального бюджета правительством Российской Федерации, Минфином России была определена приоритизация расходов, исходя из необходимости первоочередного выполнения социальных обязательств государства, реализации мер по трансформации экономики, обеспечения сбалансированности параметров бюджета и возможности реагирования на последствия беспрецедентных изменений внешней и внутренней макроэкономической ситуации. Как и в предыдущие годы, несмотря на критику данных механизмов расходования бюджетных ассигнований в основном из-за низкого уровня кассового исполнения, *продолжится реализация национальных проектов, государственных программ.*

В *таблице 2* приведены отдельные примеры по уровню исполнению бюджетных расходов по национальным (федеральным проектам).

Т а б л и ц а 2

**Исполнение федерального бюджета в части бюджетных ассигнований,
по отдельным национальным и федеральным проектам,
по состоянию на 1 ноября 2022 г., %**

Наименование проекта	Кассовое исполнение
Национальный проект «Демография	82,9
Федеральный проект «Финансовая поддержка семей при рождении детей»	70,2
Федеральный проект «Спорт норма жизни»	66,4
Федеральный проект «Старшее поколение»	81,5
Федеральный проект «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям»	66,9
Федеральный проект «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации»	61,5
Федеральный проект «Развитие кадрового потенциала ИТ-отрасли»	60,3
Федеральный проект «Развитие железнодорожных подходов к морским портам Северо-Западного бассейна»	1,1

Источник: составлено автором по [3].

Имеются проекты и *со стопроцентным исполнением.* Это «Развитие железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла» и «Цифровая культура». В целом на конец года средний уровень

составил 75,8% на конец года. При этом недостаточен процент исполнения по важным социальным направлениям, которые являются первоочередными. Поэтому вопрос исполнительской дисциплины бюджетных расходов в предстоящем бюджетном цикле обязательно должен стоять на повестке. Тем более, что в ходе доработки бюджета ко второму чтению было принято 605 поправок, которыми объемы финансирования увеличены практически по всем разделам. Это коснулось в первую очередь разделов «Образование» (в 2023 г. увеличение на 1,1%, в 2024 г. — на 2,6%, в 2025 г. — на 0,6%) и «Здравоохранение» (в 2023 г. увеличение на 1,4%, в 2024 г. — на 1,2%, в 2025 г. — на 1,0%).

Также в 2023 и 2024 гг. увеличены расходы по разделу «Физическая культура и спорт» (в 2023 г. — на 3,7%, в 2024 г. — на 3,6%). В 2023 г. предусматривается увеличение расходов по разделам «Охрана окружающей среды» (на 2,9%), «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (на 2,4%), «Средства массовой информации» (на 1,5%), «Общегосударственные расходы» (на 0,8%).

Всего в федеральном в бюджете предусмотрена реализация 49 государственных программ с объемом финансирования почти 18 трлн руб. в 2023 г. На следующий год наибольшее увеличение расходов по сравнению с предыдущим бюджетным циклом предусмотрено по таким госпрограммам, как социальная поддержка граждан (рост на 30%), развитие здравоохранения (с ростом на 22%) и обеспечение доступным и комфортным жильем (почти 17%).

Наряду с этим правительство Российской Федерации придерживается курса инвестиционного развития. Продолжится реализация инфраструктурных проектов, модернизация коммунальной инфраструктуры. Предусмотрены расходы на поддержку промышленности, в т.ч. разработку и внедрение электронной и радиоэлектронной продукции, создание новых мощностей в авиастроении и других отраслях, а также поддержку малого и среднего бизнеса. Это имеет важнейшее значение для укрепления российской экономики, но эффект будет достигнут *при условии соблюдения строжайшей бюджетной дисциплины.*

В преддверии принятия закона о федеральном бюджете в налоговой сфере произошел ряд изменений, которые оказали влияние на бюджетную систему страны. С 2023 г. внедряется единый налоговый счет. С одной стороны, это позволит упростить механизм исполнения обязанности по уплате налогов и обеспечит экономически обоснованный расчет суммы пеней на общую сумму задолженности перед бюджетом. В теории много положительного от данной новации: исчезает необходимость перечисления большого количества платежей, средства становятся доходами бюджета с момента исполнения Федеральным казначейством распоряжения налогового органа об определении принадлежности ЕНП. Однако *практика возможно выявит сложности распределения доходов между региональными бюджетами* и здесь важно следить за тем, чтобы не возникло выпадающих доходов у субъектов Российской Федерации в процессе интеграции единого налогового платежа.

Кроме того, прекращение действия института консолидированной группы налогоплательщиков (далее — КГН) с 1 января 2023 г. приведет к перераспределению поступления налога на прибыль организаций между субъектами Российской Федерации. Далеко не все субъекты Федерации, где действовал данный институт, имеют положительный эффект в доходной составляющей бюджетов. В связи с этим в федеральном бюджете *предусмотрен временный порядок* распределения доходов от поступлений налога на прибыль организаций, уплаченного бывшими участниками КГН, между бюджетами субъектов Российской Федерации. Такой механизм предложен Минфином России в целях исключения отрицательного влияния снижения поступлений по налогу на прибыль организаций в отдельных субъектах Российской Федерации на сбалансированность их бюджетов. Однако стоит отметить, что ряд субъектов Российской Федерации к такому подходу *отнеслись скептически*. В Совет Федерации поступали тревожные обращения от глав регионов. Основное опасение заключалось в том, что налог на прибыль от данных организаций будет распределяться из расчета объемов его поступления от участников КГН за 2019–2021 гг. и I полугодие 2022 г. Вместе с тем в условиях санкционного давления, динамичного изменения внутреннего спроса ситуация с поступлениями по налогу на прибыль постоянно меняется и его объем может негативно отразиться на расчете объемов распределения финансовой помощи регионам из федерального бюджета. Так, например, в бюджет Омской области участниками КГН по итогам первого полугодия 2022 г. перечислено налога на прибыль в сумме 2,5 млрд руб., а во втором более 5 млрд руб., что существенно превышает годовые суммы поступлений за 2019–2021 гг. (за 2019 г. поступило 2,3 млрд руб., 2020 г. — 0,5 млрд руб., 2021 г. — 1,3 млрд руб.)⁵. Похожая ситуация складывается и в других регионах. Для наглядности данные по объемам поступлений налога на прибыль организаций указаны в *таблице 3*.

Т а б л и ц а 3

Поступления по налогу на прибыль организаций по КГН, млн руб.

Поступления по налогу на прибыль организаций по КГН	2019	2020	За 6 мес. 2021
1	2	3	4
Сумма налога на прибыль	716 134	565 581	369 442
В т.ч.:			
В федеральный бюджет	109 588	90 150	57 475
В бюджеты субъектов Российской Федерации	606 546	475 431	311 967
Центральный федеральный округ	162 068	79 839	95 682
Северо-Западный федеральный округ	106 490	77 059	53 755

⁵ Приложение 7 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2023 год и плановый период 2024–2025 годов».

О к о н ч а н и е т а б л . 3

1	2	3	4
Северо-Кавказский федеральный округ	6 081	1 137	2 202
Южный федеральный округ	32 318	15 703	12 675
Приволжский федеральный округ	96 629	47 258	39 469
Уральский федеральный округ	97 778	147 532	71 630
Сибирский федеральный округ	91 753	82 829	27 925
Дальневосточный федеральный округ	13 426	24 070	8 624

Источник: составлено автором по [3].

В целом мы видим, что *федеральный бюджет сбалансирован*, выражена его социальная направленность, он является основой для реализации целей и задач развития страны. Создаются определенные финансовые условия для укрепления экономики и социальной сферы в регионах.

Безусловно риски ухудшения мировых экономических трендов, ужесточение действующего режима санкций в отношении России требуют от властей всех уровней, Банка России постоянного мониторинга ситуации и готовности оперативно отреагировать на вызовы, принять соответствующие меры для обеспечения макроэкономической и финансовой стабильности региональных экономик, в т.ч. за счет межбюджетного регулирования, политики таргетирования инфляции и плавающего валютного курса, создания новых инструментов, стимулирующих долгосрочное инвестирование в реальный сектор экономики. Большая ответственность возложена на руководителей субъектов Федерации за своевременное и эффективное расходование бюджетных средств, в т.ч. финансовой помощи из федерального бюджета.

Меры по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов

Традиционно наибольший объем финансовой помощи бюджетам регионов в предстоящем бюджетном цикле — в виде межбюджетных трансфертов. В общем объеме в следующем году это более 3 трлн руб. (87,9% к оценке 2022 г.), 2, 9 трлн руб. в 2024 г. (92,7% к 2023 г.), 2,5 трлн руб. в 2025 г. (86,0% к 2024 г.). Сокращение общего объема межбюджетных трансфертов в 2025 г. относительно оценки текущего года составит 1 трлн руб. (или 30%), что связано главным образом с сокращением объемов иных межбюджетных трансфертов и приведением в соответствие с установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации случаев и оснований их предоставления с 2024 г.

Всего число трансфертов субъектам Российской Федерации из федерального бюджета насчитывается 260 и, что особо важно, распределено Законом о бюджете 246, т.е. практически все. Это положительный

фактор, поскольку позволяет субъектам Федерации получать четкий ориентир по объему финансовой помощи из федерального бюджета.

На 2023 г. проиндексирован общий объем дотаций на выравнивание на 8,5% и составил 822 млрд руб.

Отметим, что при формировании федерального бюджета Минфин России внес изменения в методику распределения данных дотаций с учетом отдельных факторов, учитываемых при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. В частности, установлено следующее:

- доведение в 2023 г. объемов дотаций субъектам Российской Федерации, у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности после распределения с учетом утвержденных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» превышает уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, до 75% от утвержденных на 2022 г.;
- компенсация в размере 75% от утвержденных на 2022 г. объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектам Российской Федерации, у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения превышает уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания;
- объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2023 г. не может быть ниже утвержденных на 2022 г. объемов, за исключением субъектов Российской Федерации, у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности после распределения превышает уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности;
- прирост дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации в 2023 г. по отношению к 2022 г. не может превышать 30% для субъектов Российской Федерации, в которых осуществляется реализация индивидуальных программ социально-экономического развития, а также субъектов Российской Федерации, у которых объем поступлений налоговых доходов в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации составляет менее средней доли по Российской Федерации от объема налоговых доходов, собранных на территории субъекта Российской Федерации, и уровень расчетной бюджетной обеспеченности после распределения дотации не превышает уровень, установленный в качестве второго критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности;
- прирост дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации в 2023 г. по отношению к 2022 г. не может превышать 17% за исключением субъектов ДФО;
- объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации в 2024 г. не может превышать

70% от объема 2023 г., увеличенного на темп роста общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации 2024 г. к 2023 г.;

- объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации в 2025 г. не может превышать 70% от объема 2023 г., увеличенного на 15%.

В результате такого подхода большая часть субъектов Российской Федерации сохранила в 2023 г. объемы финансовой помощи в виде дотаций на выравнивание на уровне 2022 г., *в ряде регионов прошло увеличение, а для некоторых объемы ассигнований снижены*. Исходя из представленных в *таблице 4* данных видно, что наибольший прирост у регионов дальневосточного федерального округа – 30%.

Т а б л и ц а 4

Распределение дотаций на выравнивание, тыс. руб.

Субъект Российской Федерации	2023	2022
1	2	3
Республика Адыгея (Адыгея)	6 018 485,6	4 954 645,4
Республика Алтай	11 289 420,9	10 312 438,3
Республика Башкортостан	22 101 630,3	18 890 282,3
Республика Бурятия	25 144 775,6	24 048 615,7
Республика Дагестан	85 915 276,3	80 181 662,5
Республика Ингушетия	14 390 565,0	12 299 628,2
Кабардино-Балкарская Республика	18 047 855,5	15 425 517,5
Республика Калмыкия	3 942 395,9	3 942 395,9
Карачаево-Черкесская Республика	12 949 405,8	11 067 868,2
Республика Карелия	8 169 922,9	8 169 922,9
Республика Коми	1 010 353,8	342 202,7
Республика Крым	25 823 279,5	22 734 481,8
Республика Марий Эл	10 332 473,6	7 948 056,6
Республика Мордовия	4 458 881,6	3 429 908,9
Республика Саха (Якутия)	56 757 741,4	56 757 741,4
Республика Северная Осетия – Алания	13 504 294,1	11 542 131,7
Республика Тыва	20 488 443,4	20 488 443,4
Удмуртская Республика	6 305 982,3	4 850 755,6
Республика Хакасия	3 711 550,4	3 810 819,3
Чеченская Республика	43 094 737,3	36 833 108,8
Чувашская Республика – Чувашия	16 605 768,5	13 448 979,6
Алтайский край	32 473 758,1	32 473 758,1

Продолжение табл. 4

1	2	3
Забайкальский край	13 073 670,2	13 073 670,2
Камчатский край	44 178 144,9	44 178 144,9
Краснодарский край	13 784 447,7	11 781 579,2
Пермский край	3 003 959,2	3 003 959,2
Приморский край	9 643 640,1	9 643 640,1
Ставропольский край	29 295 698,1	26 720 570,6
Хабаровский край	7 514 554,7	7 514 554,7
Амурская область	2 982 764,5	3 977 019,3
Архангельская область	10 165 065,9	10 165 065,9
Астраханская область	3 446 622,4	2 651 248,0
Брянская область	14 720 203,7	14 720 203,7
Владимирская область	6 483 626,1	6 483 626,1
Волгоградская область	13 706 019,0	10 792 107,2
Воронежская область	6 299 310,2	8 399 080,2
Ивановская область	13 740 878,2	13 740 878,2
Калининградская область	3 262 633,1	2 904 069,4
Кемеровская область – Кузбасс	2 868 455,6	3 824 607,4
Кировская область	14 834 730,7	13 925 060,6
Костромская область	4 516 813,9	3 860 524,7
Курганская область	16 953 290,5	14 574 634,7
Курская область	2 748 522,9	3 664 697,2
Магаданская область	4 734 658,0	4 734 658,0
Новгородская область	2 079 472,8	1 818 825,4
Новосибирская область	4 803 638,6	6 404 851,5
Омская область	11 597 997,2	8 921 536,3
Оренбургская область	7 188 972,1	5 529 978,5
Орловская область	6 586 684,5	6 586 684,5
Пензенская область	10 152 343,4	8 816 368,7
Псковская область	6 699 047,7	5 153 113,6
Ростовская область	18 938 191,5	16 186 488,5
Рязанская область	5 562 219,3	4 618 840,1
Саратовская область	12 317 056,1	10 527 398,4
Смоленская область	4 327 146,7	3 698 416,0
Тамбовская область	10 475 224,3	8 237 495,2

О к о н ч а н и е т а б л . 4

1	2	3
Тверская область	5 597 338,0	5 015 006,5
Томская область	7 515 144,9	5 780 880,7
Ульяновская область	4 512 103,9	3 856 499,1
Город федерального значения Севастополь	3 962 704,8	1 371 196,5
Еврейская автономная область	2 541 573,9	1 558 756,0
Чукотский автономный округ	13 508 220,6	8 142 735,8

Источник: составлено автором по [3].

Безусловно положительная тенденция в 2023 и 2024 гг. — увеличение в структуре межбюджетных трансфертов доли субсидий как наиболее прозрачной формы финансовой помощи с точки зрения контроля и возможностей возврата нецелевого использования средств среди остальных форм межбюджетных трансфертов. В общем объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации доля субсидий в 2023 и 2024 гг. запланирована на уровне 48% и 50% соответственно, что *существенно превышает аналогичный показатель в 2021–2022 гг.* — 33% и 44%. В то же время в 2025 г. в связи с завершением софинансирования национальных проектов в субъектах Федерации доля субсидий в общем объеме трансфертов резко снижается (до 40% в сравнении с 48–50% в 2023–2024 гг.).

В 2023–2025 гг. прогнозируется устойчивое сокращение дефицита консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в основном за счет увеличения объема собственных доходов регионов до 18 трлн руб. к 2025 г. Кроме того, значительные остатки на счетах консолидированных бюджетов регионов будут способствовать поддержанию сбалансированности бюджетов.

Произошли важные изменения в структуре государственного долга консолидированных бюджетов за счет проведенной реструктуризации казначейских и коммерческих кредитов, в т.ч. сокращение доли коммерческого долга в общем объеме задолженности и увеличение среднего срока погашения долга в большинстве регионов. При этом отмечается, что с 2025 г. предусмотрено значительное увеличение (до 353,4 млрд руб.) объема возвратов бюджетных кредитов, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

Как было отмечено ранее, в 2023–2025 гг. планируется продолжение мер, направленных на наращивание объемов инвестиционных расходов субъектов Российской Федерации и на стимулирование регионов к развитию инфраструктуры, в т.ч. предоставление бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов.

Можно сказать, практика правительства Российской Федерации «инфраструктурного меню» достаточно востребована в регионах.

На четыре года уже выделено инвестиционных бюджетных кредитов на сумму 1 трлн руб. Регионы очень активно пошли в эти проекты: 953 объекта в 83 субъектах Российской Федерации. Ожидаемый эффект – 130 млн м² жилья, 500 тыс. рабочих мест, дополнительные налоговые поступления порядка 2 трлн. Но многое будет зависеть от эффективности региональных менеджеров, качества подбора подрядчиков и ряда других факторов, оказывающих влияние на достижение целей развития. Это общая картина по финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Федерации.

В целом проблематика межбюджетных отношений и бюджетного федерализма, регионального развития активно исследуется, но это не значит, что многие серьезные проблемы в этой области *удается решить приемлемым образом*. Год от года, включая последний период, с разной степенью остроты *рассматриваются одни и те же сюжеты*: несбалансированность бюджетов; высокая дифференциация социально-экономического развития регионов; недостаточность межбюджетных трансфертов, несовершенство их структуры; существенные пробелы в качестве управления [4].

Однако нельзя не отметить, что сегодня правительство Российской Федерации, Минфин России вынуждены работать по принципу «пожарной команды», бороться с угрозами, в т.ч. и возникающими в отношении региональных бюджетов, и для этого использовать все возможные методы в экстренном формате. Этому во многом способствует возможность перераспределения финансовых ресурсов бюджетной росписью, без внесения изменений в Закон о бюджете. Таким образом, современным *трендом федеральной бюджетной политики становится точечное решение финансовых вопросов* с учетом проблем конкретной территории.

Особенности исполнения федерального бюджета в условиях санкций

В результате изменений бюджетного законодательства в последние годы *правительство Российской Федерации было наделено широкими полномочиями* по распределению (перераспределению) бюджетных ассигнований федерального бюджета. В частности, ему предоставлено право:

- на увеличение резервного фонда Правительства Российской Федерации;
- до 10% на реализацию государственных программ;
- на капитальные вложения (без выделения новых объектов).

На постоянной основе установлена возможность использования средств ФНБ в размере до 1% ВВП сверх объема, предусмотренного федеральным законом о федеральном бюджете, в случае снижения цен на нефть ниже базового уровня.

Разрешено увеличение сумм на реализацию (приобретение) драгоценных металлов и драгоценных камней.

Закреплена возможность использования остатков межбюджетных трансфертов по итогам года внебюджетными фондами в очередном году на те же цели.

По инфраструктурным кредитам установлено требование о том, что высвобождаемые в результате уменьшения объема погашения задолженности субъекта Российской Федерации по бюджетным кредитам бюджетные средства должны подлежать направлению на инфраструктуру в целях реализации новых инвестиционных проектов. При этом стало возможно превышение дефицита бюджета субъекта Федерации и государственного долга субъекта Федерации на сумму ассигнований, направленных на указанные цели. Также были сняты требования о предельном уровне софинансирования для субсидий на непредвиденные расходы, в т.ч. связанные с чрезвычайными ситуациями, а субсидии юридическим лицам и бюджетные инвестиции разрешается утверждать вне закона о федеральном бюджете.

С 2023 г. расширен круг лиц, в отношении которых установлен запрет на предоставление государственной поддержки, в т.ч. в связи с утверждением Минфином России перечня государств и территорий, используемых для промежуточного (офшорного) владения активами в Российской Федерации, а также за счет сокращения с 50 до 25% доли прямого или косвенного (через третьих лиц) участия офшорных компаний в уставном (складочном) капитале российских юридических лиц. Таким образом, мы видим, что изменения бюджетного законодательства — это своевременная реакция в ответ на вызовы.

Ранее, начиная с периода пандемии, когда возникла острая необходимость оперативности в принятии решений о направлении бюджетных ассигнований на борьбу с *COVID-19*, правительству Российской Федерации было предоставлено право перераспределять средства самостоятельно, без внесения изменений в закон о бюджете «бюджетной росписью». Для финансирования непредвиденных расходов и мероприятий федерального значения, не предусмотренных в законе о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, был создан Резервный фонд, механизм, который благополучно функционирует по настоящее время. В текущем году, например, Резервный фонд послужил источником финансирования ежемесячных выплат на детей в возрасте от 8 до 17 лет, закупки бесплатных лекарств для больных коронавирусом. Также средства из него выделялись на переобучение безработных.

Во II полугодии текущего года резервный фонд правительства увеличился более чем на трлн руб. за счет дополнительных нефтегазовых доходов, полученных в 2022 г.⁶, на 1,6 млрд руб. за счет неиспользованных остатков средств федерального бюджета, образовавшихся на 1 января 2022 г.⁷

Право правительства распоряжаться средствами резервного фонда закреплено на законодательном уровне, поправками в закон об особенностях

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 мая 2022 г. № 1115-р; Распоряжение от 7 июня 2022 г. № 1473-р.

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 июня 2022 г. № 1637-р.

исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 г.⁸ и продлено на 2023 г.⁹ Стоит отметить, что по аналогии с Федеральным резервным фондом, субъектам Федерации с высокой и средней долговой устойчивостью (а на 2022 г. и с низкой) также было разрешено устанавливать направления использования «не связанных» остатков, в т.ч. их направление в резервный фонд субъекта Российской Федерации.

На практике это выглядело следующим образом. Только за I полугодие 2022 г. через резервный фонд всего было распределено 4,4 трлн руб. ассигнований, что в 1,9 раза, или *почти на 2 трлн руб., превышает законодательно установленный объем* (2,3 трлн руб.). Большая часть средств была направлена на финансирование мер государственной поддержки по стабилизации экономики и устойчивому экономическому развитию в условиях санкционного давления, на эти цели было выделено 863,9 млрд руб. Была профинансирована деятельность по организации строительства, реконструкции и капитальному ремонту автомобильных дорог, а также развитию инфраструктуры дорожного хозяйства — 138,7 млрд руб., на финансовое обеспечение мероприятий по борьбе с *COVID-19* было направлено 57,9 млрд руб.¹⁰

Что касается перераспределения бюджетных ассигнований бюджетной росписью, то данный процесс также осуществляется в рамках утвержденных лимитов, и *поэтому увеличение объемов финансирования одному региону осуществляется за счет другого*. Это происходит по разным причинам. Но чаще всего средства идут в тот регион, у которого имеется наибольшая потребность, подготовлена вся необходимая документация, а снимают с той территории, где низкий уровень освоения бюджетных средств и сам регион не готов освоить ассигнования (т.е. данное перераспределение идет, исходя из целесообразности, но при этом возникает повод для обсуждения в различных телеграмм-каналах).

Так, канал «Региональная политика» с определенной долей сарказма комментирует Распоряжение Правительства Российской Федерации о вносимых изменениях в распределение субсидий в рамках национального проекта «Безопасные и качественные дороги» и на развитие дорожного хозяйства¹¹. По мнению авторов канала, федеральный центр

⁸ Федеральный закон от 29 ноября 2021 г. № 384-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году”».

⁹ Федеральный закон от 22 ноября 2022 г. № 448-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2023 году».

¹⁰ Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета. Январь — июнь 2022 г. // Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/d70/fzt07st4aadjk0ttth1135lgqyc2khke.pdf>

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2022 г. № 3661-р.

в самом конце года продолжает перебрасывать деньги между регионами, помогая одним и наказывая других. «... Например, некоторые регионы лишились части средств, которые ранее предполагалось направить в текущем году на приведение дорог в нормативное состояние. Больше всех из них потерял Ненецкий АО — 75 млн руб. Еще несколько регионов лишились в этом году трансфертов на развитие дорожной инфраструктуры — Башкортостан обеднел на 250 млн руб., Забайкальский край — на 187 млн руб., а 10 млн не поступят в Вологодскую область. Зато по этой статье нарастили трансферты Северная Осетия (на 516 млн руб.) и пострадавший от решения, о котором мы сказали выше, Ненецкий АО (на 7 млн руб.). Трансферты на ремонт автодорог регионального, межмуниципального и местного значения заметно урезаны для Липецкой области (на 34 млн руб.), но от этого выиграла Нижегородская область — ей направлено на 33,8 млн больше. В рамках другого решения, но на эти же цели Удмуртия, трансферт которой ранее не был предусмотрен, теперь получит 76 млн руб. Нижегородской области и здесь выделены дополнительные 135 млн руб., а Смоленская и Тамбовская области, наоборот, обделены — в них поступит меньше на 2 млн и на 209 млн руб. соответственно. Что касается восстановления дорог после чрезвычайных ситуаций, то урезано финансирование в Забайкальском (на 12 млн руб.) и Хабаровском (31 млн руб.) краях, зато на эту же сумму увеличились объемы трансфертов в Приморский край (на 43 млн руб.). Наконец, изменениями, произведенными нынешним распоряжением, стали серьезное уменьшение трансферта на развитие дорожной инфраструктуры для Адыгеи (на 379 млн руб.), но зато его увеличение для Кабардино-Балкарии (на 46 млн руб.), а также создание двух новых направлений трансфертов — в Тульскую область (202 млн руб.) и Ненецкий АО (130 млн руб.). В итоге баланс для Ненецкого АО все-таки оказался положительным. И еще отдельным распоряжением правительство¹² выделило Псковской области 800 млн руб. на развитие дорожной сети. <...> Итак, под конец года федеральный центр пытается перераспределять бюджетные средства между регионами, переводя деньги туда, где работы по строительству и ремонту автодорог нужнее или идут эффективнее. Сейчас счастливыми обладателями дополнительных денежных средств стали Псковская область, Северная Осетия, Тульская и Нижегородская области. Наоборот, явно повезло Адыгее, Башкирии, Тамбовской области и Забайкальскому краю, не доказавшим свое умение грамотно распоряжаться деньгами. Но год еще не закончен, так что у регионов еще есть возможности получить трансферты до боя кремлевских часов»¹³.

Или другое сообщение. «...Пять особенно выдающихся регионов — Белгородская, Свердловская, Оренбургская и Курганская области, Ямало-Ненецкий АО — в опережающем порядке получают¹⁴ федераль-

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2022 г. № 3662-р.

¹³ Телеграмм-канал «Региональная политика» (1 декабря 2022 г.). URL: <https://t.me/s/regpol>

¹⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2022 г. № 3637-р.

ные трансферты, выделяемые на развитие жилищного строительства, т.е. объектов социальной, транспортной и коммунальной инфраструктуры. Предусмотренные на эти цели 838,6 млн руб. будут получены регионами уже в истекающем нынешнем году, хотя ранее их планировалось выделить только в 2023–2024 гг. Такое решение объясняется быстрыми темпами работ в упомянутых пяти субъектах и желанием федерального правительства поддержать проекты, где строительство может завершиться раньше сроков. Однако для соблюдения баланса сумму, переведенную из бюджета 2023–2024 гг. в бюджет на 2022 г., необходимо компенсировать примерно такой же суммой, которую необходимо перевести в обратном направлении. Поэтому субсидии, которые в 2022 г. предполагалось перевести Костромской, Ростовской и Смоленской областям, будут выделены им только в 2023–2024 гг. Эти три региона оказались явными неудачниками. Все субсидии распределены между регионами в рамках федерального проекта “Жилье”. В самую успешную — Белгородскую область заблаговременно поступят 289 млн руб. Например, по проекту в Юго-Западном микрорайоне там строят сети водоснабжения и водоотведения общей стоимостью 1,5 млрд руб. Свердловская область, которую Минстрой особенно хвалит за эффективное выполнение мероприятия проекта, раньше времени получит не так много — 126 млн руб. Транш Оренбургской области в 2022 г. вырастет на более солидные 165 млн руб., а Курганской области — и вовсе на 231 млн руб., в то время как субсидия богатому Ямало-Ненецкому АО вырастет лишь на 28 млн руб. Известно, что деньги пойдут на создание инженерных сетей, дорог, улиц и детской поликлиники, и их строительство позволит ввести в эксплуатацию новое жилье. Интересно, что четыре из пяти регионов, ставших героями нынешнего распоряжения, расположены на Урале / в Уральском федеральном округе. Именно они вместе с Белгородской областью удостоились одобрения Минстроя, тогда как Ростовская, Костромская и Смоленская области, наоборот, показали наибольшую неэффективность, в результате чего лишились в 2022 г. части федеральных денег. Учитывая возможности и практики федерального центра, в дальнейшем перераспределение может произойти не между столбцами, отвечающими за период финансирования, а между строками, отвечающими за сам объект финансирования. Другими словами, если оперативность отстающих регионов не вырастет, то “лишние” деньги могут достаться более достойным претендентам...»¹⁵.

Можно по-разному относиться к данному регулированию, но в действительности, как уже отмечалось выше, правительство Российской Федерации, пользуясь своим правом перераспределять бюджетные ассигнования самостоятельно, пытается максимально эффективно расходовать имеющиеся ресурсы. При этом определен подход к осуществлению расходов на капитальное строительство и завершение всех долгостроев.

¹⁵ Телеграмм-канал «Региональная политика» (30 ноября 2022 г.). URL: <https://t.me/s/regpol>

Заключение

Безусловно остаются острые проблемы, связанные с обеспечением устойчивости региональных бюджетов. Стоит обратить внимание, что большие суммы трансфертов являются связанными, они, в общем, направляются на очень конкретные цели. А средства на выравнивание бюджетной обеспеченности, которые являются базовым механизмом для обеспечения работы регионов, все-таки *в этих трансфертах являются недостаточно большой величиной*. Со следующего года правительство Российской Федерации готово поэкспериментировать с субсидиями от министерств в рамках единой субсидии, которая будет иметь общие показатели, что тем самым снизит бюрократическую работу и повысит ответственность за конечные показатели работы субъектов Российской Федерации. Важно не вернуться снова к распределению на маленькие субсидии внутри этой большой субсидии.

Несмотря на то, что в федеральном бюджете максимально учтено финансирование на все государственные задачи, в ходе исполнения скорее всего появится потребность в увеличении финансирования мероприятий в сфере здравоохранения, капитальных вложений в социально значимые объекты государственной собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности), мероприятий по развитию сельского хозяйства и комплексному развитию сельских территорий, а также проектов в сфере культуры, способствующих укреплению гражданской идентичности, духовно-нравственных ценностей и патриотическому воспитанию, в т.ч. проектов в сфере кинематографии, издательской деятельности и других видов искусств¹⁶.

Текущая ситуация требует пристального внимания к состоянию бюджетов субъектов Российской Федерации и при необходимости принятия дополнительных мер по их поддержке, в т.ч. в случае возникновения выпадающих доходов в результате отмены КГН, а также в части предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на едином счете бюджета для покрытия временных кассовых разрывов вследствие перехода на механизм единого налогового счета.

Кроме того, в следующем бюджетном цикле необходимо *под особый контроль* взять вопросы эффективности реализации программы индивидуальных планов развития территорий с низким уровнем социально-экономического развития, состояния бюджетов субъектов Российской Федерации, в которых произошло существенное ухудшение социально-экономической ситуации (снижение финансовой устойчивости, а также тех субъектов, границы которых сопряжены с территориями иностранных государств, включенных в перечень иностранных государств и территорий, совершающих в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия).

¹⁶ СФ одобрил бюджет на 2023 г. и на плановый период 2024 и 2025 гг. // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ. URL: <http://council.gov.ru/events/news/140317/?hl>

И безусловно продиктована временем необходимость актуализации целей и показателей государственных программ Российской Федерации в соответствии с приоритетами развития отраслей в текущих социально-экономических и внешнеполитических условиях.

Важно усилить контроль за эффективным использованием бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, а также за достижением установленных при распределении данных кредитов показателей.

Также стоит отметить, что пришло время завершить инвентаризацию регулирующего воздействия принятых (изданных) на федеральном уровне нормативных правовых, непосредственно влияющих на финансирование полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Список литературы

1. Степашин С.В. Конституционный аудит. М.: Наука, 2006. 816 с.
2. Вершило Т.А. Особенности государственного управления бюджетной сферой в условиях развития цифровой экономики // Финансовое право. 2022. № 4. С. 7–13.
3. Официальный сайт Министерства финансов. URL: <https://minfin.gov.ru>
4. Климанов В. В., Дерюгин А.Н., Михайлова А.А., Яговкина В.А. Бюджетный федерализм: финансовое участие регионов в достижении национальных целей развития. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 32 с.

References

1. Stepashin S.V. Konstitutsionnyi audit [Constitutional Audit]. Moscow, Nauka, 2006, 816 p. (In Russ.).
2. Vershilo T.A. Osobennosti gosudarstvennogo upravleniia biudzhethnoi sferoi v usloviiakh razvitiia tsifrovoi ekonomiki [Features of Public Administration of the Budgetary Sphere in the Conditions of the Development of the Digital Economy], *Finansovoe pravo* [Financial Law], 2022, No. 4, pp. 7–13. (In Russ.).
3. Ofitsial'nyi sait Ministerstva finansov [Official Website of the Ministry of Finance]. (In Russ.). Available at: <https://minfin.gov.ru>
4. Klimanov V. V., Deriugin A.N., Mikhailova A.A., Iagovkina V.A. Biudzhethnyi federalizm: finansovoe uchastie regionov v dostizhenii natsional'nykh tselei razvitiia [Budgetary Federalism: Financial Participation of Regions in Achieving National Development Goals]. Moscow, Izdatel'skii dom «Delo» RANKhiGS, 2019, 32 p. (In Russ.).

MAIN APPROACHES TO THE IMPLEMENTATION OF BUDGET POLICY UNDER THE CONDITIONS OF SANCTIONS

The formation of the main financial document of the country for the next budget cycle was carried out in the face of growing sanctions pressure. Trade, technological, financial restrictions on the part of a number of states have necessitated the adoption of systemic measures aimed at structural restructuring and technological modernization of the economy. Accordingly, the Government of the Russian Federation faced a serious task of financing priority measures to reorient export deliveries, develop transport and logistics corridors, digitalize sectors of the economy, ensure production chains within the country, technological sovereignty, stimulate entrepreneurial, private investment, innovative activity, develop the financial system, increase flexibility labor market. At the same time, it is mandatory to maintain a balanced budget system. The article discusses the main approaches to the implementation of budget policy, the formation of the federal budget, the definition of mechanisms for financial support of the constituent entities of the Russian Federation in order to ensure the sustainability of budgets at all levels.

Keywords: regional budget, interbudgetary relations, sanctions, federal budget, balance, deficit, public debt.

JEL: E59, E66, H20, H50, E61

Дата поступления – 05.12.2022 г.

ШАБЕЛЬНИКОВА Светлана Ивановна

Советник заместителя Председателя;
Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации /
ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.
e-mail: SISHabelnikova@senat.gov.ru

SHABEL'NIKOVA Svetlana I.

Adviser to the Deputy Chairman;
Federation Council of The Federal Assembly of The Russian Federation / 26,
Bolshaya Dmitrovka St., Moscow, 103426.
e-mail: SISHabelnikova@senat.gov.ru

Для цитирования:

Шабельникова С.И. Основные подходы к реализации бюджетной политики в условиях санкционных ограничений // Федерализм. 2022. Т. 27. № 4 (108). С. 87–106. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-87-106>