

С.И. ШАБЕЛЬНИКОВА

РОЛЬ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РЕГИОНОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Сбалансированность региональных бюджетов является важнейшим фактором социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Традиционными механизмами сбалансированности наряду с межбюджетными трансфертами, выступают также кредиты, резервные фонды, доходные источники, установленные нормами законодательства и предназначенные для минимизации бюджетного дефицита и внутрисистемного перераспределения бюджетных средств. В 2024–2026 гг. планируется реализовать все необходимые меры, направленные на поддержание бюджетной устойчивости и самостоятельности региональных бюджетов, стимулирование инфраструктурного развития, создание более прозрачной модели межбюджетных отношений на региональном уровне. В настоящее время большинство субъектов Российской Федерации во многом зависят от финансовой помощи из федерального бюджета. Ее общий объем ежегодно увеличивается и распределяется согласно утвержденным методиками. В статье рассмотрены основные виды и объемы межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на 2024–2026 гг., особенности предстоящего бюджетного цикла и сделаны выводы о достаточности оказываемой финансовой поддержки для устойчивости региональных бюджетов.

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

JEL: E59, E66, H20, H50, E61

Межбюджетные трансферты

Проблематика бюджетной устойчивости, трактовка определения бюджетной устойчивости субъектов Российской Федерации базируются на различных подходах [1]. В данной статье они рассмотрены с точки зрения межбюджетного регулирования.

Согласно принятому закону о бюджете на 2024–2026 гг.¹, общий объем *трансфертов* на следующий год составит более 3 трлн руб. Большая часть из них, как и в предыдущие годы, приходится на дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, что в среднем по годам составляет более 80% от общего объема. Это свидетельствует о преобладании выравнивающего характера финансовой помощи из федерального бюджета, с одной стороны, и сохранении высокой степени дифференциации среди субъектов Российской Федерации по уровню бюджетной обеспеченности – с другой. Методика расчета базируется на показателях уровня расчетной бюджетной обеспеченности (РБО) до распределения дотаций, индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов².

Т а б л и ц а 1

Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности по субъектам Российской Федерации, млрд руб.

Субъект Российской Федерации	2024	2025	2026
1	2	3	4
Республика Адыгея (Адыгея)	6,7	4,8	5,1
Республика Алтай	12,6	9	9,7
Республика Башкортостан	24,7	17,7	18,9
Республика Бурятия	28,1	20,2	21,6
Республика Дагестан	96,2	69,1	73,8
Донецкая Народная Республика	70	49	49
Республика Ингушетия	16	11,5	12,3
Кабардино-Балкарская Республика	20,2	14,5	15,5
Республика Калмыкия	4,4	3,1	3,3
Карачаево-Черкесская Республика	14,5	10,4	11
Республика Карелия	7,5	2,7	2,7
Республика Коми	1	–	–
Республика Крым	28,9	20,7	22,1
Луганская Народная Республика	48,7	34	34
Республика Марий Эл	11,5	8,3	8,8

Источник: составлено автором по данным Минфина России.

¹ Федеральный закон от 27 ноября 2023 года № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

Продолжение табл. 1

1	2	3	4
Республика Мордовия	4,9	3,5	3,8
Республика Саха (Якутия)	63,3	44,9	47,5
Республика Северная Осетия – Алания	14,5	10,8	11,1
Республика Тыва	22,5	16,4	17,3
Удмуртская Республика	8	5,8	6,2
Республика Хакасия	3,4	2,1	2,5
Чеченская Республика	48,2	34,6	37
Чувашская Республика – Чувашия	18,5	13,3	14,2
Алтайский край	32,4	23,5	24,9
Забайкальский край	14,6	10,5	11,2
Камчатский край	49,4	35,5	37,9
Краснодарский край	12,7	11	6,3
Пермский край	1,9	2,4	
Приморский край	6	6	2,3
Ставропольский край	32,8	23,5	25,1
Хабаровский край	6,9	4,4	2,5
Амурская область	0, 786	–	–
Архангельская область	9,3	6,9	6,2
Астраханская область	3,5	2,7	2,7
Брянская область	14,7	11,8	11,2
Владимирская область	5,9	4,4	4,5
Волгоградская область	15,3	9,3	11,2
Воронежская область	6,2	4,2	2,9
Запорожская область	19,4	13,6	13,6
Ивановская область	13,7	10,9	10,5
Калининградская область	3	2,6	1,8
Кемеровская область – Кузбасс	2,2	–	–
Кировская область	14,8	11,9	11,3
Костромская область	5	3,5	3,8
Курганская область	18,9	13,6	14,5

Окончание табл. 1

1	2	3	4
Курская область	2,7	821, 9	1,1
Магаданская область	4,3	1,9	2,1
Новгородская область	1	1,4	–
Новосибирская область	1,9	–	–
Омская область	15	8,4	10,3
Оренбургская область	9,3	5,7	7,1
Орловская область	7,3	4,2	5,1
Пензенская область	11,3	8,1	8,4
Псковская область	7,5	5,3	5,7
Ростовская область	18,9	15,2	13,9
Рязанская область	6,2	3,8	4,2
Саратовская область	13,7	9,9	10,5
Смоленская область	3,9	3,2	2,5
Тамбовская область	10,4	7,9	8
Тверская область	5,1	4,2	3,9
Томская область	9,7	6,9	7,4
Ульяновская область	5	3,6	3,8
Херсонская область	11,7	8,2	8,2
Город федерального значения Севастополь	4,4	3,1	3,4
Еврейская автономная область	2,8	2	2,1
Ненецкий автономный округ	0, 526	0,153	0,403
Чукотский автономный округ	15,1	8,7	–
Нераспределенный резерв	–	314	323,5
<i>Всего</i>	<i>1 000</i>	<i>1 000</i>	<i>1 000</i>

В текущем году законом о бюджете регионам предусматривался объем на данный вид дотаций 822 млрд руб.³, т.е. рост – около 7%. Важно сказать, что в течении года ряду субъектов Российской Федерации выделяются дотации по обеспечению сбалансированности отдельными решениями правительства Российской Федерации (напри-

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

мер, 5,5 млрд руб. распределено Республикам Карелии, Тыве, Хакасии и Удмуртской Республике⁴).

Из *таблицы 1* видно, что большинство субъектов Российской Федерации являются дотационными (67 из 89). Не вошли в число получателей: Республика Татарстан (Татарстан), Красноярский край, Белгородская область, Вологодская область, Иркутская область, Калужская область, Ленинградская область, Липецкая область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Самарская область, Сахалинская область, Свердловская область, Тульская область, Тюменская область, Челябинская область, Ярославская область, город федерального значения Москва, город федерального значения Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ. Наибольший объем получит Республика Дагестан, где доля дотаций из федерального бюджета за последние три года превышает 40% объема собственных доходов.

Второй по объему вид дотации приходится на *частичную компенсацию дополнительных расходов* субъектов Российской Федерации на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы. Ее объем составляет 108 млрд руб. в 2024 г.

Расчет данного вида дотации осуществлялся в несколько этапов. В первую очередь в расчет принимались регионы с РБО менее 0,786 затем добавлялись с РБО 0,9. Такой подход Минфин России посчитал наиболее справедливым⁵. Базовые показатели, которые учитываются при расчете, – это численность работников государственных и бюджетных учреждений, численность обучающихся, уровень повышения оплаты труда.

Т а б л и ц а 2

Распределение дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы и иные цели бюджетам субъектов Российской Федерации в 2024 г., млрд руб.

Субъект Российской Федерации	Размер дотации
1	2
Республика Адыгея (Адыгея)	0,972
Республика Алтай	1,6
Республика Башкортостан	4,3
Республика Бурятия	3,9
Республика Дагестан	4,3

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2023 г. № 3218-р.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 231 «О порядке распределения и предоставления дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации».

Продолжение табл. 2

1	2
Донецкая Народная Республика	3,7
Республика Ингушетия	1,4
Кабардино-Балкарская Республика	1,3
Республика Калмыкия	1
Карачаево-Черкесская Республика	0,509
Республика Карелия	1
Республика Крым	1,8
Луганская Народная Республика	2,9
Республика Марий Эл	0,831
Республика Мордовия	0,786
Республика Саха (Якутия)	3,1
Республика Северная Осетия – Алания	0,849
Республика Тыва	3,4
Удмуртская Республика	3,8
Республика Хакасия	0,942
Чеченская Республика	4,9
Чувашская Республика – Чувашия	1,3
Алтайский край	3
Забайкальский край	4, 2
Камчатский край	0,771
Краснодарский край	4, 4
Ставропольский край	2,3
Хабаровский край	1,5
Архангельская область	1,8
Астраханская область	0,922
Брянская область	1,2
Владимирская область	1,1
Волгоградская область	1,9
Запорожская область	0,885
Ивановская область	0,804

О к о н ч а н и е т а б л . 2

1	2
Калининградская область	0,818
Кировская область	2,2
Костромская область	1,4
Курганская область	2,3
Магаданская область	0,373
Омская область	2,1
Оренбургская область	1,9
Орловская область	2,2
Пензенская область	1,1
Псковская область	0,631
Ростовская область	3,3
Рязанская область	1
Саратовская область	3,8
Смоленская область	0,819
Тамбовская область	1
Тверская область	1,2
Томская область	2, 8
Ульяновская область	1
Херсонская область	0, 511
Город федерального значения Севастополь	0,573
Еврейская автономная область	0, 959
Ненецкий автономный округ	0,149
Чукотский автономный округ	0,236
<i>Всего</i>	<i>108</i>

Источник: составлено автором по данным Минфина России.

Из *таблицы 2* видно, что также большинство субъектов Российской Федерации получают данный вид дотации, поскольку *не имеют возможности* осуществлять расходы на повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы за счет собственных ресурсов.

В целом в вопросах межбюджетного регулирования правительство Российской Федерации взяло курс на *предоставление большей*

самостоятельности регионам в определении направлений расходования получаемых бюджетных средств. В 2022 г. прошла апробацию единая субсидия, направленная на достижение показателей государственных программ. В предстоящей трехлетке данный тренд продолжен. Наибольший объем средств предусмотрен на развитие здравоохранения (292 млрд руб.), образования (292,1 млрд руб.), обеспечение доступным и комфортным жильем граждан (149 млрд руб.), развитие транспортной системы (339,3 млрд руб.). В рамках полученных лимитов субъект Российской Федерации уже *самостоятельно определяет приоритетные направления расходования* на особо значимые объекты и мероприятия. Всего субсидий на 2024 г. предусмотрено в размере 1,6 трлн руб.

Единая субвенция предусмотрена всем регионам и направляется для исполнения отдельных полномочий Российской Федерации (животный мир, профилактика безнадзорности и т.д.)⁶. Ее объем в следующем году составит 313,8 млн руб. Таким образом, в 2024–2026 гг. *продолжается изменение структуры межбюджетных трансфертов* в сторону увеличения несвязанных межбюджетных трансфертов.

Т а б л и ц а 3

**Структура и объем межбюджетных трансфертов
из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации,
млрд руб.**

Наименование трансферта	2023	2024	2025	2026
Дотации	3,2	3,3	2,8	2,7
Субсидии	1	1,2	1,2	1,1
Субвенции	1,5	1,5	1,1	1,1
Иные межбюджетные трансферты	412	125,5	126,8	108,1

Источник: составлено автором по данным Минфина России.

Иные межбюджетные трансферты на 2024 г. планируются в размере 125,5 млрд руб., что на 14,1%, больше суммы трансфертов, предусмотренных в предыдущие годы. Уменьшение обусловлено введением с 2024 г. Бюджетным кодексом Российской Федерации ограничений предоставления межбюджетных трансфертов *в форме иных межбюджетных трансфертов*.

Рассмотренные виды межбюджетных трансфертов распределяются на основе общих формализованных методик. Однако для обеспечения сбалансированности и устойчивости бюджетов в ряде случаев применяются *индивидуальный подход*. К такому механизму индивидуализации относятся региональные государственные программы.

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 июля 2014 г. № 1309-р.

Т а б л и ц а 4

Расходы федерального бюджета на сбалансированное региональное развитие в рамках государственных программ, млрд руб.

Наименование трансферта	2023 (сводная бюджетная роспись на 1 сентября)	2024	2025	2026
Всего: сбалансированное региональное развитие (7 программ)	1 241,7	1 775,8	1 757,8	1 703,5
Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа	65,1	54,9	55,9	53,1
Развитие Северо-Кавказского федерального округа	15,9	14,0	12,8	13
Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации	6,4	5,3	5	4,8
Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя	143,6	105,1	106,3	111,2
Социально-экономическое развитие Калининградской области	25,3	25,5	24,6	22,8
Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами	1 046,1	1 222,0	1 236,4	1 266,5
Восстановление и социально-экономическое развитие Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области	—	349,0	316,8	232,1

Источник: составлено автором по данным Минфина России.

Решения по отдельным округам принималось *исходя из их территориальных особенностей*. Например, ключевая особенность Дальнего Востока – преобладание точечного расселения и размещения производительных сил. Исходя из данного обстоятельства, реализация приоритетов государственной политики по развитию Дальневосточного федерального округа также носит точечный характер с учетом транспортно-логистических характеристик и потенциала внешнеэкономического взаимодействия со странами Азиатско-Тихоокеанского региона. Задача ускоренного социально-экономического развития Дальнего Востока обозначена отдельным Указом Президента страны⁷. Северо-Кавказский федеральный округ характеризуется слабой концентрацией произ-

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 26 июня 2020 г. № 427 «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока».

водств продукции с высокой добавленной стоимостью, незначительным объемом сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, но при этом имеет огромный туристический потенциал. Данным положением и обусловлено решение о реализации отдельной государственной программы⁸.

Т а б л и ц а 5

Распределение субсидии на мероприятия по социально-экономическому развитию Северо-Кавказского федерального округа, млн руб.

Субъект Российской Федерации	2024	2025	2026	Направление расходов
Республика Дагестан	2 000	2 600	2 800	Массовый спорт; жилищно-коммунальное хозяйство
Кабардино-Балкарская Республика	532	342,8	532,7	Жилищно-коммунальное хозяйство
Карачаево-Черкесская Республика	177,1	227,8	488	Культура
Республика Северная Осетия – Алания	181	250		Жилищно-коммунальное хозяйство
Чеченская Республика	388,8	843	378,8	Социальное обслуживание населения
Ставропольский край	2 500	1 100	1 300	Культура; дополнительное образование детей; жилищно-коммунальное хозяйство; другие вопросы в области национальной экономики

Источник: составлено автором по данным Минфина России.

Из *таблицы 5* видно, что в основном данные средства идут на социальные нужды, точнее на решение конкретных вопросов, например, реконструкцию Русского театра в Черкесске, строительство школьного помещения в Кисловодске и т.д. Есть и другие примеры индивидуализации финансовой помощи, в частности, для ЗАТО, Арктической зоны предусмотрены дотации: ежегодно около 9 млрд руб., плюс 10 млрд руб. – нераспределенный резерв. На поддержку традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов в той же Арктической зоне ежегодно предусмотрено почти 500 млн руб.

В 2024 г. завершается реализация *десяти индивидуальных программ* социально-экономического развития отдельных субъектов Российской Федерации с наиболее сложным положением. В том же году в рамках

⁸ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 309 (ред. от 29 сентября 2023 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие Северо-Кавказского федерального округа”».

указанных программ предусмотрены отдельные виды субсидий, например, в части государственной поддержки реализации инвестиционных проектов, малого и среднего предпринимательства (МСП).

Т а б л и ц а 6

Распределение субсидий субъектам Российской Федерации с наиболее сложным положением социально-экономического развития на поддержку МСП в 2024 г., млн руб.

Субъект Российской Федерации	Объем субсидий
Республика Калмыкия	444,3
Чувашская Республика – Чувашия	603,6
Алтайский край	800
Курганская область	250
Псковская область	1 000
<i>Всего</i>	<i>3,1</i>

Источник: составлено автором по данным Минфина России.

Начиная с 2025 г. реализация индивидуальных программ социально-экономического развития будет продолжена. На эти цели средства в составе расходов федерального бюджета учтены, но конкретные регионы планируется определить по итогам анализа практики отработки данного механизма в отношении Республик Алтай, Карелии, Тывы, Марий Эл, Курганской и Псковской областей, Адыгеи, Алтайского края, Чувашии и Калмыкии.

Интеграция новых регионов

Начиная со следующего года новые регионы – Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область, Херсонская область – *полностью интегрируются в российскую систему межбюджетных отношений*. Объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности для данных регионов указан выше (см. табл. 1). Общий объем дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности их бюджетов в 2024 г. составит 42,5 млрд руб.

Предельный уровень софинансирования для них установлен в максимальном размере – 99%⁹. Часть трансфертов предусмотрены в составе общих расходов по видам субсидий. Так, наряду с другими субъектами Российской Федерации на 2024 г. выделено по линии Минздрава России на оснащение онкологических больниц – 450 млн руб., сосудистых центров – 1 млрд руб., детский скрининг – 50 млн руб., на оснащение больницы в городе Мариуполе – 1,6 млрд руб. По линии Минстроя России на формирование современной городской среды выделено 600 млн руб.,

⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 августа 2023 г. № 2082-р.

модернизацию учреждений службы крови – 182 млн руб. Отдельно выделены средства на социальную поддержку граждан, чью жилые утрачено в результате боевых действий – 24,7 млрд руб., восстановление распределительных сетей – 1 млрд руб., формирование аварийного резерва – 592,3 млн руб. Кроме того, на ближайшие три года ежегодно зарезервированы средства в размере 9,3 млрд руб. на обеспечение вооруженной охраны образовательных организаций, расположенных на территориях новых регионов, по решениям правительства Российской Федерации. В таблицах (см. табл. 7 и 8) представлены отдельные виды субсидий с указанием объемов средств и направлений их расходования бюджетам новых регионов и юридическим лицам, осуществляющим деятельность на данных территориях.

Т а б л и ц а 7

Примеры субсидий бюджетам Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области в целях софинансирования расходных обязательств, млн руб.

Наименование	Объем средств
На обеспечение участия спортивных сборных команд в спортивных мероприятиях	207
Оснащение организаций, осуществляющих деятельность в области физической культуры и спорта и (или) в сфере образования, новым спортивным оборудованием и инвентарем	246
Закупка и поставка автомобилей скорой медицинской помощи	454,2
Закупка и поставка общественного транспорта	2 215
Закупка и монтаж оборудования для пищеблоков	263,9
Поставка товаров для детей, учебного оборудования, музыкальных инструментов и звукового оборудования, спортивного инвентаря	2 000
Докапитализация региональных фондов развития промышленности	3 855

Источник: составлено автором по Федеральному закону от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

Т а б л и ц а 8

Примеры субсидии юридическим лицам, млн руб.

Получатель	Объем средств
АНО по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций «Диалог Регионы»	264,2
АНО Дом.РФ для приобретения или строительства жилых помещений	270
Радиочастотная служба	939,2
Энергосбытовая организация	3 000

Источник: составлено автором по Федеральному закону от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов».

Таким образом, в бюджетном цикле 2024–2026 гг. предусмотрены основные виды межбюджетных трансфертов бюджетам Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области на реализацию государственных полномочий, с учетом военного положения, введенного на данных территориях¹⁰ и необходимости восстановления разрушенной инфраструктуры.

Бюджетные инвестиции и кредиты

Социально-экономическое развитие в современных реалиях выступает одним из значимых условий стабильного функционирования государства, поскольку от указанной деятельности напрямую зависят уровень благосостояния населения и доступность всех необходимых ресурсов для совершенствования государственно значимых процессов. В данном контексте особенно актуально рассматривать инвестиционную деятельность, в т.ч. механизмы бюджетных инвестиций как инструмент совершенствования состояния государства. Ежегодно в федеральном бюджете предусматриваются финансовые ресурсы на инвестиционную деятельность – *бюджетное инвестирование в различные сферы* – и в первую очередь на инвестирование объектов государственной (муниципальной) собственности. Бюджетные инвестиции предоставляются из бюджетов всех уровней бюджетной системы страны. При этом федеральные, региональные и местные органы власти самостоятельно определяют размер бюджетных ассигнований, выделяемых на инвестиционное финансирование государственных (муниципальных) объектов.

На практике это происходит следующим образом. Изначально составляется сводная бюджетная роспись. Затем определяются лимиты бюджетных обязательств на очередной финансовый год. Далее рассчитываются кассовое исполнение и его соотношение к сводной бюджетной росписи.

Основа такой инвестиционной программы – федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП). Она ориентирована на обеспечение максимального эффекта от расходов федерального бюджета и на концентрацию ресурсов для решения ключевых задач. Строгим условием для включения объекта или мероприятия в ФАИП является необходимость завершения начатого строительства, т.е. переходящие объекты капитального строительства, либо новые объекты, но по которым имеются указания и поручения Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации.

В 2024 г. предлагается к реализации более 650 объектов на общую сумму 1,2 трлн руб. На эти средства в основном планируется строительство и реконструкция зданий для учреждений спорта, культуры, образования, здравоохранения, модернизация и развитие информационно-коммуникационной системы, дорожной, морской инфраструктуры и др.

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей».

Высокую востребованность показал механизм *инфраструктурных бюджетных кредитов*, а введенный в 2023 г. механизм *специальных казначейских кредитов* востребован к настоящему времени значительно меньше.

Так, на конец сентября 2023 г. исполнение по инфраструктурным бюджетным кредитам – более 60%, по специальным казначейским кредитам 2023 г. – около 8%. При этом необходимо отметить, что специальные казначейские кредиты распределены между регионами более равномерно. Разница средних лимитов между 10 наиболее обеспеченными и 10 наименее обеспеченными регионами по специальным казначейским кредитам составляет 23%, тогда как по инфраструктурным бюджетным кредитам у 10 наиболее обеспеченных регионов средний размер лимитов более чем в 7,2 раза больше, чем у 10 наименее обеспеченных регионов.

В предстоящей трехлетке продолжится финансирование программ инфраструктурного развития, переселения из аварийного жилья граждан, модернизация систем коммунальной инфраструктуры. Более 1 трлн руб. в трехлетке ежегодно предусмотрено на дорожное хозяйство, обновление электрического транспорта в десяти городах. Планируется реконструкция 32 взлетных полос и 20 вспомогательных объектов в аэропортах в Махачкале, Петропавловске-Камчатском (Елизово), Новосибирске (Толмачево), Грозном (Северный) и ряде других. Дополнительно продолжится финансирование самокупаемых инфраструктурных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния. Объем средств составит 1,8 трлн руб.

Принимаемые меры позволили значительно нарастить инвестиционные расходы субъектов Российской Федерации. Так, с 2019 по 2022 г. общий объем инвестиционных расходов регионов вырос с 14,6 до 17,5%. При этом, по итогам 2022 г., инвестиционные расходы регионов, исполненные за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и за счет инфраструктурных бюджетных кредитов, составили 34,9% от общего объема инвестиционных расходов регионов, а без регионов-доноров доля федеральной помощи в инвестиционных расходах регионов составила 57,1%.

Анализ компонентов межбюджетных отношений в аспекте текущих законодательных новелл позволяет говорить о том, что каждый компонент является уникальным инструментом. Наиболее динамичной составляющей правового обеспечения межбюджетного регулирования является правовое регулирование отношений по поводу предоставления межбюджетных трансфертов, а наименее динамичной – правовое закрепление распределения налогов и сборов внутри системы фискальных платежей [2].

Заключение

Таким образом, мы видим, что реализация мер, предложенных Президентом Российской Федерации и правительством Российской Федерации, обеспечивает в целом финансовую стабильность регионов. Согласно прогнозам, рост доходов консолидированных бюджетов со-

ставит в следующем году 22,4 трлн руб. и увеличится по сравнению с предыдущим годом на 1 млрд руб. (на 4,8%); в 2025 г. — 23 трлн руб. (на 616,0 млрд руб., или на 2,7%), в 2026 г. — 24 трлн руб. (на 1 128,6 млрд руб., или на 4,9%). При этом расходы составят 22 трлн руб. и увеличатся по сравнению с предыдущим годом на 985,7 млрд руб., или на 4,6%, в 2025 г. — 23 трлн руб. (на 602,4 млрд руб., или на 2,7%), в 2026 г. — 24 трлн руб. (на 1 076,5 млрд руб., или на 4,7%). Дефицит составит 43,1 млрд руб., на 2025 г. — 29,5 млрд руб. и в 2026 г. планируется профицит в объеме 22,6 млрд руб.

Вместе с тем *сохраняются риски*, требующие продолжения реализации мер по совершенствованию межбюджетных отношений, в первую очередь за счет совершенствования законодательного регулирования, развития механизмов адресной помощи с федерального уровня для оказания поддержки регионам, которым она необходима, и проведения ответственной бюджетной политики со стороны регионов.

По-прежнему существенное влияние оказывают принятые на федеральном уровне законодательные акты в сфере бюджетной и налоговой политики [3]. Пример — введение с начала 2023 г. единого налогового платежа. Согласно принятой норме, поступающие в бюджетную систему страны доходы аккумулируются на едином налоговом счете Федерального казначейства и затем распределяются в бюджеты субъектов Российской Федерации¹¹. Однако еще на стадии проекта предлагаемые изменения обсуждались в Совете Федерации и отмечались риски возникновения кассовых разрывов и недопоступления налоговых доходов в региональные и местные бюджеты. В результате на практике зачет поступлений от уплаты налога на доходы физических лиц (НДФЛ) пошел в счет недоимки по налогу на добавленную стоимость (НДС), налогу на прибыль организаций и другим налогам, зачисляемым в федеральной бюджет.

Другой вопрос, который требует решения, — это *рост государственного долга*. С 2025 г. предполагается резкое увеличение объемов погашения долга регионов по бюджетным кредитам (с 208,1 млрд руб. в 2024 г. до 361,3 млрд руб. в 2025 г.). В ряде субъектов Российской Федерации ежегодная сумма составит от 5 до 16% объема налоговых и неналоговых доходов: в 2025 г. — в 38 регионах, в 2026 г. — в 34 регионах, в 2027–2028 гг. — в 35 регионах ежегодно, в 2029 г. — в 32 регионах. Регионы, у которых объем погашения долга будет составлять значительную долю собственных доходов, не смогут его погасить за счет собственных источников без коммерческих заимствований. Поэтому необходимы конкретные механизмы по решению данной проблемы уже в начале 2024 г., чтобы регионы могли заранее спланировать меры по балансировке своих бюджетов.

Выходом может стать *расширение оснований для списания задолженности* субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией

¹¹ Федеральный закон № 263-ФЗ от 14 июля 2022 г. «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

по бюджетным кредитам, предусмотрев списание основного долга в случае направления высвобождаемых средств на реализацию мероприятий национальных проектов с учетом достижения в субъекте Российской Федерации целевых показателей, характеризующих национальные цели развития. В настоящее время правительство Российской Федерации вправе списать задолженность субъекта Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам, в объеме поступления в федеральный бюджет налоговых доходов, определяемых в соответствии с методикой расчета поступления налоговых доходов от реализации новых инвестиционных проектов, которые будут одобрены до 1 января 2025 г. Порядок списания задолженности, методика расчета поступления налоговых доходов от реализации новых инвестиционных проектов и перечень налоговых доходов в целях реализации положений настоящей части определяются правительством Российской Федерации¹².

Кроме того, в связи с повышением ключевой ставки, существует высокая вероятность, что некоторые низкодоходные субъекты Российской Федерации для исполнения ранее принятых социальных обязательств, в т.ч. в части реализации Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 и от 7 мая 2018 г. № 204, а также погашения ранее взятых коммерческих кредитов и уплаты процентов по ним, *вынуждены будут пойти на новые заимствования*, в т.ч. в коммерческих банках. В данных условиях целесообразно установить дополнительные законодательные ограничения на получение кредитов в коммерческих банках, заменив их применением института выпуска государственных облигаций субъектов Российской Федерации и муниципальных облигаций под более низкие процентные ставки.

Стоит обратить внимание, что, помимо обязательств по государственному и муниципальному долгу, у регионов к настоящему времени *накопился значительный объем долга* по обязательствам, возникающим при исполнении концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном партнерстве. По состоянию на 1 января 2024 г. ожидается, что объем таких обязательств достигнет 2,5 трлн руб. Для отдельных регионов обязательства по государственному долгу и обязательства по государственно-частному партнерству и концессионным соглашениям превышают объем собственных доходов более чем в два раза. Это ставит под угрозу реализацию мероприятий с использованием механизмов государственно-частного партнерства, концессионных соглашений. Данные механизмы часто используются при реализации высокобюджетных проектов при недостатке региональных и федеральных средств и невозможности увеличения заимствований. При этом частный инвестор даже в случае низкой эффективности своих вложений не только

¹² Федеральный закон от 2 ноября 2023 г. № 520-ФЗ «О внесении изменений в статьи 96.6 и 220.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2024 году».

обеспечивает их компенсацию, но и получает прибыль за счет платы концедента или за счет платы потребителей.

Кроме того, значительная часть проектов, реализуемых в рамках государственно-частного партнерства и концессионных соглашений, связаны с решением социальных вопросов и не создадут внебюджетный финансовый поток. В связи с отсутствием такого финансового потока регионы будут вынуждены оплачивать строительство таких объектов за свой счет. В данном случае необходимо для регионов проводить тщательный анализ технико-экономических показателей и финансовых моделей проектов, реализуемых с использованием механизмов государственно-частного партнерства и концессионных соглашений.

Также эффективное исполнение региональных бюджетов зависит от сроков заключения соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов между ответственным федеральным органом исполнительной власти и регионом. По причине того, что данная процедура задерживается, реальное расходование получаемых регионами бюджетных средств начинается в лучшем случае в феврале или даже в марте. При этом распределение межбюджетных трансфертов утверждается еще на этапе рассмотрения в Государственной Думе проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении. Это дает возможность ответственным министерствам и регионам готовиться к заключению соглашений сразу после принятия проекта федерального закона о федеральном бюджете во втором чтении заблаговременно. Таким образом, уже в начале декабря после официального опубликования федерального закона о федеральном бюджете можно обеспечить подписание соглашений, а также дать возможность регионам осуществлять конкурсные процедуры и начать фактическое использование выделенных средств с начала года.

Но и давняя проблема – *установление* на федеральном уровне *льгот по налогам*, зачисляемым в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, без соответствующей компенсации выпадающих доходов. В результате установленных на федеральном уровне льгот выпадающие доходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов ежегодно растут. Объем соответствующих налоговых расходов вырос с 610,3 млрд руб. в 2018 г. до 1 489,9 млрд руб. в 2022 г., а к 2025 г., согласно прогнозу, объем налоговых расходов составит 1 666,3 млрд руб. В настоящий момент налоговые льготы, установленные на федеральном уровне, занимают более 40% от общего объема выпадающих доходов регионов от применения налоговых льгот, из них более 70% от указанных выпадающих доходов регионов приходится на поступления налога на прибыль организаций. При этом объем выпадающих доходов регионов и муниципалитетов ежегодно растет.

Для обеспечения предсказуемости региональных доходов необходимо полноценное внедрение механизма двух ключей. Данный механизм предусматривает, что установленные на федеральном уровне льготы по федеральным налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты (за исключением налога на доходы физических лиц), подлежат

применению только в случае их введения в действие на территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования) соответствующим законом данного субъекта Российской Федерации (актом представительного органа местного самоуправления), определяющим объем и условия предоставления указанных льгот. А при установлении на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам, должна быть обеспечена полная компенсация выпадающих доходов региональных и местных бюджетов на весь срок действия таких льгот.

Также, возможно, стоит полностью отказаться от внедрения бессрочных льгот, за исключением социальных, а при рассмотрении вопроса о пролонгации уже действующих льгот принимать решение исключительно на основе оценки эффективности конкретной налоговой льготы в достижении отдельных задач государственной политики.

Таким образом, в сохранении сбалансированности и устойчивости региональных бюджетов, социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации большую роль играет межбюджетное регулирование. Однако не менее важно обеспечить благоприятные законодательные условия для исполнения бюджетов, принятие эффективных мер, направленных на сдерживание роста государственного долга.

Список литературы

1. *Мастеров А.И.* Устойчивость бюджетов субъектов Российской Федерации: проблемы трактовки и подходы к ее определению // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2023. № 2. С. 28–35.

2. *Рябова Е.В.* Развитие межбюджетных отношений в рамках бюджетно-налоговой политики, направленной на обеспечение финансовой устойчивости субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 7. С. 75–89.

3. *Алпатов П.С.* Стабильность условий предоставления налоговых льгот как принципиальная основа режима инвестиционной деятельности в Российской Федерации // Закон. 2023. № 8. С. 169–178.

References

1. *Masterov A.I.* Ustoichivost' byudzhetov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: problemy traktovki i podkhody k ee opredeleniyu [Sustainability of Budgets of the Subjects of the Russian Federation: Problems of Interpretation and Approaches to Its Definition], *Menedzhment i biznes-administrirovaniye* [Management and business administration], 2023, No. 2, pp. 28–35. (In Russ.).

2. *Ryabova E.V.* Razvitie mezhbyudzhetnykh otnoshenii v ramkakh byudzhethnologovoi politiki, napravlennoi na obespechenie finansovoi ustoichivosti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Development of Inter-Budgetary Relations within the Framework of Fiscal Policy Aimed at Ensuring the Financial Stability of the Subjects of the Russian Federation], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2023, Vol. 27, No. 7, pp. 75–89. (In Russ.).

3. Alpatov P.S. Stabil'nost' uslovii predostavleniya nalogovykh l'got kak printsipial'naya osnova rezhima investitsionnoi deyatelnosti v Rossiiskoi Federatsii [Stability of the Conditions for Granting Tax Benefits as the Fundamental Basis of the Investment Activity Regime in the Russian Federation], *Zakon* [Law], 2023, No. 8, pp. 169–178. (In Russ.).

THE ROLE OF INTER-BUDGETARY REGULATION IN THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REGIONS IN MODERN CONDITIONS

The balance of regional budgets is the most important factor in the socio-economic development of the constituent entities of the Russian Federation. Traditional balancing mechanisms, along with interbudgetary transfers, also include loans, reserve funds, and revenue sources established by legislative norms and intended to minimize the budget deficit and intra-system redistribution of budget funds. In 2024–2026, it is planned to implement all necessary measures aimed at maintaining fiscal sustainability and independence of regional budgets, stimulating infrastructure development, and creating a more transparent model of interbudgetary relations at the regional level. Currently, most constituent entities of the Russian Federation largely depend on financial assistance from the federal budget. Its total volume increases annually and is distributed according to approved methods. The article examines the main types and volumes of interbudgetary transfers to the budgets of the constituent entities of the Russian Federation for 2024–2026, features of the upcoming budget cycle, and draws conclusions about the sufficiency of the financial support provided for the sustainability of regional budgets.

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

JEL: E59, E66, H20, H50, E61

Дата поступления – 05.12.2023 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 Str., Moscow, 103426.
e-mail: SISHabelnikova@senat.gov.ru

Для цитирования:

Шабельникова С.И. Роль межбюджетного регулирования в социально-экономическом развитии регионов в современных условиях // Федерализм. 2023. Т. 28. № 4 (112). С. 91–109. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-4-91-109>