

**И.В. КАРАВАЕВА, А.Г. КОЛОМИЕЦ, С.В. КАЗАНЦЕВ**

## **СМОЖЕТ ЛИ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ 2021–2023 гг. РЕАЛИЗОВАТЬ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ И ОБЕСПЕЧИТЬ ЭКОНОМИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ?**

*Принципы построения принятого в декабре 2020 г. федерального бюджета на 2021–2023 гг. исходят из макроэкономических условий. Вероятность реализации этих условий невозможно оценить как высокую. Кроме того, они игнорируют ряд существенных угроз экономической безопасности Российской Федерации, связанных с продолжением COVID-пандемии в 2021 г. и возросшей опасностью аналогичных угроз, со снижением сальдо торгового баланса, сохранением общего сниженного уровня благосостояния населения России, недостаточностью ресурсов для инвестиций. Нельзя также не обратить внимание на то, что в рамках бюджетной концепции сохраняется задача обеспечения темпов роста национальной экономики на уровне стагнационных 3%. Более того, в условиях продолжающегося развития пандемии президент Российской Федерации откладывает до 2030 г. достижение многих важнейших целей, которые прогнозировалось достичь к 2024 г. Таким образом, формируется тренд долгосрочной политики вялотекущего, а в принципе затухающего развития экономики с минимизацией инфляционных процессов на уровне 4%. При этом заложенные в бюджет принципы генерируют не только направления и динамику социально-экономического развития Российской Федерации, но также темпы и ориентиры развития субъектов Федерации. Но! Сегодня новые тренды развития быстро трансформирующейся постпандемической экономики требуют поиска новых внутренних, в т.ч. финансовых, драйверов развития, перехода к модели прорывного экономического роста как на федеральном, так и на региональном уровнях. Страна входит в экономику с другими приоритетами. Значит, нужны и другие правила бюджетной политики.*

**Ключевые слова:** федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, прогноз социально-экономического развития, стратегическое планирование, экономическая безопасность.

JEL: E960, H100, H500, H610

### *Противоречия современной бюджетной политики*

Основные характеристики федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022 и 2023 гг.<sup>1</sup>, как указано в Пояснительной записке к федеральному бюджету на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг. [1, с. 17], сформированы на основе «базового» варианта Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 г. и на плановый период 2022–2023 гг. (далее – Прогноз [2]).

Высокое качество прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации является важнейшим условием исполнения федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, а в итоге и гарантом позитивного влияния фактически проводимой бюджетной политики на сложившуюся в стране макроэкономическую и социальную ситуацию. К таким же важнейшим условиям следует отнести согласованность и сбалансированность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и важнейших макроэкономических пропорций и параметров, как фактически достигнутых, так и предусмотренных документами стратегического планирования. При этом данная согласованность и сбалансированность может быть достигнута только при условии четких представлений о реальных тенденциях изменения макроэкономических пропорций и параметров и их непротиворечивой количественной интерпретации. Таким образом, обоснованность прогнозных расчетов Минэкономразвития имеет определяющее значение для исполнения федерального бюджета и его позитивного влияния на макроэкономическую и социальную ситуацию в Российской Федерации.

Казалось бы, резкое изменение и геоэкономической, и внутренней экономической ситуации в 2020 г. в связи с пандемическим кризисом должно было существенно повлиять на концепцию формирования федерального бюджета. Однако критический анализ Пояснительной записки к закону «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» и текста самого Закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» приводит к выводу о том, что, несмотря на вызванные пандемией *COVID-19* экономические потрясения в России и в мире, эти *документы пролонгируют эволюционное развитие российской экономики* в 2021–2023 гг. Они также *не предусматривают в необходимом объеме меры по ее переходу на новую траекторию роста за счет качественных изменений модели развития.*

Приведенные в *таблице 1* данные показывают, что после ожидаемого падения в 2020 г. предполагается, как и после спада 2013–2016 гг., возвращение, во-первых, к умеренному росту валового внутреннего продукта; во-вторых, к устоявшимся пропорциям соотношения дохо-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

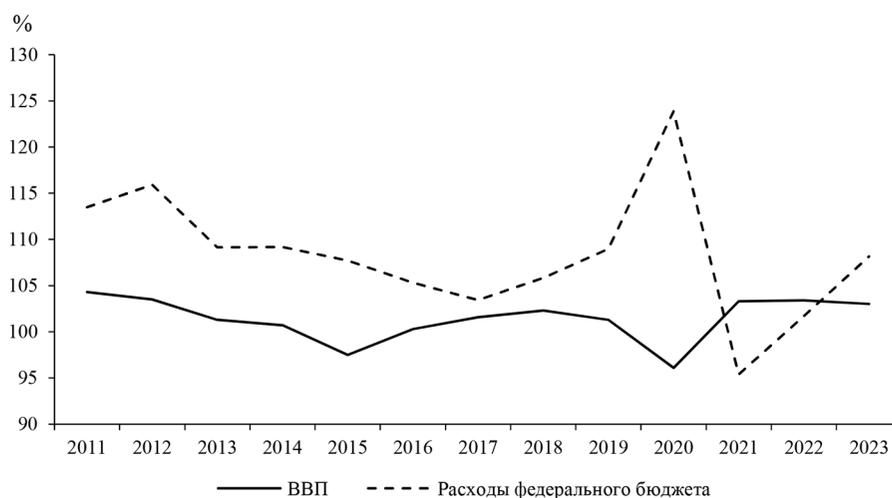
дов и расходов федерального бюджета, расходов федерального бюджета и ВВП по принципу: «доходы растут быстрее расходов, расходы – медленнее валового внутреннего продукта». Как видим, 2020 г. позиционируется как единственный в рассматриваемом периоде, когда темпы роста расходов федерального бюджета опережают темпы роста ВВП. Разнонаправленное движение темпов изменения ВВП и расходов федерального бюджета Российской Федерации в 2020 и 2021 г. хорошо видно на *рисунке 1*.

Т а б л и ц а 1

**Среднегодовые темпы роста ВВП, доходов и расходов  
федерального бюджета в 2011–2023 гг., %**

Показатель	2011–2012	2013–2016	2017–2019	2020	2021–2023
ВВП	103,9	99,9	101,7	96,1	103,2
Доходы федерального бюджета	120,9	104,7	111,2	88,4	107,6
Расходы федерального бюджета	114,7	107,8	106,1	123,9	101,6

Источник: рассчитано по [1, табл. 2.2.; 3; 4].



**Рис. 1. Темпы роста ВВП и расходов федерального бюджета  
в 2011–2023 гг., %**

Источник: рассчитано по [1, табл. 2.1–2.2; 3; 4].

Такой умеренный экономический рост, отчасти обусловливаемый консервативной бюджетной политикой, далек от прорывного развития Российской Федерации, на достижение которого ориентирует Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период

до 2030 года». Более того, уже в IV квартале 2020 г. стало очевидно, что расчеты Прогноза в ряде случаев *обоснованы слабо*. Соответственно, высока вероятность, что бюджетные проектировки, разработанные на основании указанных расчетов, не будут в реальности полностью исполнены.

Так, противоречат фактам предсказания Прогноза об отсутствии в 2021 г. «второй волны коронавируса», которые были использованы при составлении федерального бюджета. Заболеваемость вновь выросла именно тогда, когда процесс законодательного оформления федерального бюджета на 2021 г. находился на завершающей стадии. Учитывая незавершенность пандемии, высока вероятность, что *оценки роста ВВП в 2021 г.* в базовом варианте Прогноза и основанные на них бюджетные проектировки доходов *окажутся завышенными*, а потребность в ассигнованиях по ряду расходных статей увеличится.

### ***Приоритеты федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг.***

Развитие включает в себя изменение структуры развивающегося объекта (субъекта, процесса, явления). Особенно часто эта аксиома вспоминается сегодня в условиях необходимости регулирования быстро меняющихся экономических, социальных, политических, миграционных и других процессов на фоне ковидного кризиса. Очевидно, что после пандемии мир не останется прежним. Это относится и к России, к ее экономике, управлению и, следовательно, к бюджетному процессу. К переменам ведет и осложняющаяся геополитическая ситуация вокруг Российской Федерации. Достаточно назвать события в Белоруссии, Киргизии, вооруженную борьбу Азербайджана и Армении, антиросийскую санкционную политику США и ЕС. Однако представленная в Пояснительной записке структура расходов федерального бюджета по разделам классификации статистически (*см. табл. 2*) в 2023 г. *не отличается от структуры 2019 г.*

На близость структур расходов указывают статистическое равенство дисперсий показателей 2019 г. и 2023 г. (56,859 и 51,610 соответственно)<sup>2</sup> и малый линейный коэффициент абсолютных структурных сдвигов (0,107). Наибольшее различие наблюдается в разделах «Обслуживание государственного (муниципального) долга», «Национальная оборона» и «Здравоохранение».

По суммарному объему финансирования из федерального бюджета за период 2020–2023 гг. с большим разрывом лидирует раздел «Социальная политика», а по темпам роста – разделы «Охрана окружающей среды» и «Жилищно-коммунальная политика» (*см. табл. 3*).

---

<sup>2</sup> Статистическая проверка подтвердила гипотезу о равенстве дисперсий с уровнем значимости  $\alpha = 0,05$ .

Т а б л и ц а 2

**Структура расходов федерального бюджета по разделам классификации  
в 2019 г. и 2023 г.**

Показатель	2019, %	2023, %	Изменение, процентный пункт
Все расходы (без условно утвержденных)	100	100	–
В т.ч.:			
Общегосударственные вопросы	7,9	7,2	–0,7
Национальная оборона	16,2	14,5	–1,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	12,2	11,3	–0,9
Национальная экономика	14,6	13,9	–0,7
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,2	1,9	+0,7
Охрана окружающей среды	1,0	1,7	+0,7
Образование	4,7	4,9	+0,2
Культура, кинематография	0,7	0,5	–0,2
Здравоохранение	3,6	4,9	+1,3
Социальная политика	27,1	27,0	–0,1
Физическая культура и спорт	0,3	0,2	–0,1
Средства массовой информации	0,4	0,5	+0,1
Обслуживание государственного (муниципального) долга	4,7	7,2	+2,5
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской федерации	5,2	4,4	–0,8

Источник: рассчитано по [1, табл. 4.4.] и информации Минфина.

По сравнению с установленными Законом № 380-ФЗ объемами финансирование расходов в 2021–2022 гг. в рассматриваемом проекте федерального бюджета больше всего увеличены объемы финансирования по статьям: «Социальная политика» (+71,1 млрд руб.), «Обслуживание государственного (муниципального) долга» (+ 376,2 млрд руб.) и «Национальная экономика»(+256,7 млрд руб.); уменьшено по статьям: «Национальная оборона» (–206,9 млрд руб.), «Общегосударственные вопросы» (–170,0 млрд руб.) и «Охрана окружающей среды» (–161,8 млрд руб.).

Т а б л и ц а 3

**Суммарный объем и темпы роста расходов федерального бюджета  
(по разделам классификации расходов) в 2020–2023 гг.**

Показатель	Суммарный объем за 2020–2023, трлн руб.	2023 в % к 2019
Все расходы (без условно утвержденных)	89,08	123,5
В т.ч.:		
Общегосударственные вопросы	8,298	113,9
Национальная оборона	12,911	111,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	9,769	115,3
Национальная экономика	12,641	118,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,420	192,8
Охрана окружающей среды	1,378	204,0
Образование	4,241	129,8
Культура, кинематография	0,527	95,6
Здравоохранение	4,630	167,9
Социальная политика	23,198	124,3
Физическая культура и спорт	0,257	87,9
Средства массовой информации	0,409	134,9
Обслуживание государственного (муниципального) долга	5,077	189,1
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	4,325	104,9

Источник: рассчитано по [1, табл. 4.4.] и информации Минфина.

Важнейшим приоритетом федерального бюджета должны быть национальные цели развития, установленные Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», в котором стратегической целью названо «обеспечение темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции». Однако прогнозируемые темпы роста инфляции в 2020–2023 гг. выше темпов роста реальных располагаемых доходов населения и реальной заработной платы (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

**Прогнозируемые темпы роста инфляции, реальных  
располагаемых доходов населения и реальной заработной платы (в %)**

Показатель	2020*	2021	2022	2023
Реальные располагаемые доходы населения	–3,0	3,0	2,3–2,5	2,3–2,5
Реальная заработная плата	1,5	2,2	2,3–2,5	2,3–2,5
Инфляция (ИПЦ), % к декабрю предыдущего года	3,8 (4,9)	3,7	4,0	4,0

\* Декабрь 2020 г. к декабрю 2019 г. (данные Росстата).

Источник: [1, с. 19–21].

Согласно Прогнозу, объем инвестиций в основной капитал увеличится в 2020–2023 гг. на 7,4%, что позволит повысить эффективность использования доступных для развития ресурсов. Расчеты по данным Пояснительной записки к федеральному бюджету показали, что в основные макроэкономические показатели на 2020 г. и на плановый период 2021–2023 гг. заложены снижение материалоемкости валового национального продукта в 2023 г. на 0,2 процентных пункта по сравнению с 2019 г. и рост производительности труда в 2021–2023 гг. на 7,7% при увеличении численности занятых в экономике на 2,1% [1, табл. 2.1].

Прогноз предусматривает также стабилизацию долей экспортируемых из России нефти и газа в общем объеме их добычи, а также опережающий рост российского экспорта (см. табл. 5).

Такая стабилизация, предположительно, связана с курсом на расширение объемов переработки на территории России добываемого в стране сырья. Эти изменения при условии увеличения экспорта несырьевых товаров и импортозамещения позволят обеспечить превышение объемов экспорта над объемами импорта.

Т а б л и ц а 5

**Соотношение некоторых показателей федерального бюджета**

Показатель	2019	2020	2021	2022	2023
Отношение объема экспорта нефти к объему ее добычи, %	48,0	44,3	44,6	46,5	47,5
Отношение объема экспорта газа к объему его добычи, %	29,9	26,7	30,2	31,0	30,2
Экспорт России минус импорт России, млрд долл. США	180,1	99,0	118,6	129,4	134,2

Источник: рассчитано по [1, табл. 2.1].

Вместе с тем Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» обозначил к 2030 г. задачу реального роста «экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее 70 процентов по сравнению с показателем 2020 года». Реализация данного Указа требует увеличения нефтяных доходов в 2021–2023 гг. на 17,3%. Проектировки же федерального бюджета на этот период предполагают рост на 16,1% [1].

***Инвестиции и потенциал экономического роста  
в федеральном бюджете на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг.***

Согласованность и сбалансированность федерального бюджета и важнейших макроэкономических пропорций и параметров предполагает, что намеченные целевые показатели объема инвестиций увязаны с состоянием торгового и платежного балансов, объемами внутренних и внешних заимствований и структурой использования этих заимствований, состоянием Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ) и использованием его средств. Ожидаемая динамика инвестиций должна генерировать не только прирост ВВП, но и увеличение доходов бюджетов всех уровней: и для федерального бюджета, и для бюджетов субъектов Федерации.

Прогнозные оценки инвестиций Минэкономразвития (и в «базовом», и в «консервативном» вариантах) и за ним Минфина предполагают, что за кризисом 2020 г. в 2021 г. последует восстановительный рост, и в плановом периоде этот рост будет продолжаться. Такое предположение является обоснованным, т.к. имеет и теоретические, и опытно-практические основания. Однако *прогнозные оценки* масштабов восстановительного роста инвестиций *представляются слабо обоснованными*.

Во-первых, проектировки федерального бюджета на 2021 г. исходят из прогнозируемого Минэкономразвития в 2021 г. восстановительного роста потребления домашних хозяйств: оборот розничной торговли увеличится на 5,1%, объем платных услуг населению – на 6,7%. Прежде всего неясно – *каким образом столь впечатляющий рост потребительского спроса может быть достигнут* при росте в 2021 г. реальных располагаемых доходов населения – 3,0% [1, с. 15; 2, с. 21–22].

Во-вторых, ожидаемый в плановом периоде 2022–2023 гг. слабый прирост реальных доходов населения может быть распределен населением на цели потребления или сбережения. В основе проектировок федерального бюджета на плановый период 2022–2023 гг. лежат предположения Прогноза о том, что рост реальных заработных плат составит 2,3% в 2022 г. и 2,5% в 2023 г., реальных располагаемых доходов населения – на уровне 2,4% и 2,5% соответственно. В 2022–2023 гг. оборот розничной торговли продолжит расти темпами 2,8–2,9%, объем платных услуг населению – 3,0–3,1% [1, с. 21–22]. Тем самым предполагается, что в этот период основная часть доходов населением будет израсходована на компенсацию падения потребления в предшествующие годы.

Но это предположение означает, что *сбережения населения не смогут стать существенным источником прироста инвестиций.*

В-третьих, проектировки федерального бюджета основаны на предположениях, что в период 2021–2023 гг. инвестиционная активность вырастет (рост инвестиций – 3,9%, 5,3% и 5,1% в 2021–2023 гг. соответственно) [1, с. 21]; рост инвестиций будет опережать увеличение прибыли, а увеличение прибыли будет опережать рост ВВП. Предполагается, что в 2023 г. отношение объема инвестиций к ВВП составит 19,1%, против 17,5% в 2019 г. (см. табл. 5). Однако даже если прогнозы роста ВВП и сальдо торгового баланса сбудутся, *велика вероятность, что объемы инвестиций окажутся меньше ожидаемых.*

Основание для такого предположения дает сопоставление прироста показателей объемов ВВП, сальдо торгового баланса, прибыли и инвестиций в плановом периоде 2021–2023 гг. (см. табл. 6) и в период восстановительного роста после кризиса 2008–2009 гг., т.е. за 2010–2012 гг.

Т а б л и ц а 6

**Важнейшие макроэкономические параметры, отраженные в расчетах к закону о федеральном бюджете на 2021 г и период 2022–2023 гг.**

Показатели	2019 отчет	2020 оценка	2021	2022	2023	2023/2020, %
ВВП, млрд руб.*	110 046	106 974	115 533	124 223	132 822	124,2
Сальдо торгового баланса, млрд долл. США**	180,1	99,0	118,6	129,4	134,2	–
Прибыль, млрд руб.	28 031	25 698	28 178	30 462	32 645	127,0
Инвестиции, млрд руб.	19 319	19 144	20 895	23 042	25 350	132,4

\* Согласно предварительным данным Росстата, ВВП в 2019 г. составил 109,1 трлн руб.

\*\* Оценки величины экспорта и импорта, которыми руководствовались составители федерального бюджета, основаны на данных ФТС и отличаются от оценок Минэкономразвития.

Источник: [1] и расчеты авторов.

Предполагается, что за три года, с 2021 г. по 2023 г., прирост ВВП в абсолютном значении к величине ВВП в 2020 г. будет в 1,1 раза выше, чем аналогичный показатель за 2010–2012 гг. по сравнению с объемом ВВП в 2009 г. Одновременно предполагается, что прирост инвестиций в 2021–2023 гг. в абсолютном значении к показателю 2020 г. будет в 1,2 раза превышать прирост инвестиций в абсолютном значении за 2010–2012 гг. по сравнению с объемом инвестиций в 2009 г. Вместе с тем аналогичные сопоставления показателя сальдо торгового баланса показывают, что сальдо торгового баланса в 2021–2023 гг. уменьшится на 29% по сравнению с 2010–2012 гг. (расчет по данным: [1, с. 22; 5 с. 267, 551, 600]).

Какие же источники смогут обеспечить предполагаемую динамику инвестиций в 2021–2023 гг.? Этот вопрос актуален, поскольку «создание механизмов, обеспечивающих формирование долгосрочных инвестиционных ресурсов для развития экономики» является одним из ожидаемых результатов реализации Госпрограммы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», которой Минфин обязан руководствоваться, в т.ч. при составлении бюджета.

Теоретически такими источниками могли бы быть либо масштабное перераспределение прибыли, возможности которого, как показано выше, в реальности ограничены, либо средства бюджета, либо средства ФНБ. Однако в расчетах, послуживших основанием для проектировок федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг. *такие возможности не просматриваются*. ФНБ после 2020 г. расходовать не предполагается (см. табл. 6). Более того, в 2023 г. средства ФНБ составят 108,2% к величине ФНБ в 2020 г. Увеличение дефицита федерального бюджета предполагается финансировать преимущественно за счет внутренних заимствований (что соответствует условиям сохранения режима санкций). В 2023 г. государственный долг Российской Федерации вырастет на 39,3% по сравнению с 2020 г. Вследствие этого внутренний денежный рынок будет испытывать дополнительное давление со стороны государственных заимствований, что также ограничит его возможности как источника инвестиций.

Нельзя забывать, что к 2023 г. планируется относительное снижение расходов федерального бюджета (с 21,1% ВВП в 2020 г. до 17,8% ВВП к 2023 г.).

Т а б л и ц а 7

**Важнейшие параметры Федерального бюджета и Фонда национального благосостояния в 2019–2023 гг.**

Показатель	2019 отчет	2020 оценка	2021	2022	2023	2023/2020, %
Доходы, млрд руб.	20 188,8	17 852,4	18 765,1	20 637,5	22 262,7	124,7
Расходы, млрд руб.	18 214,5	22 561,7	21 520,1	21 885,0	23 671,3	104,9
Дефицит млрд руб., % к ВВП	1 974,3	–4 709,3	–2 755,0	–1 247,5	–1 408,6	–
	+1,8	–4,4	–2,4	–1,0	–1,1	–
Госдолг млрд руб., % к ВВП	13 567,4	20 398,6	23 552,8	25 883,9	28 407,4	139,3
	12,3	19,1	20,4	20,8	21,4	
ФНБ на конец года, млрд руб., % к ВВП	7 773,1	12 447,5	12 487,3	12 638,2	13 474,4	108,2
	7,1	11,6	10,8	10,2	10,1	–

Источник: [1, с. 22–28] и расчеты авторов.

В частности, подверглись оптимизации многие инвестиционные программы федерального бюджета: не предполагается существенный рост расходов на реализацию 19 программ инновационного развития и модернизации экономики (открытая часть), после снижения в 2021 г.; ежегодная сумма этих расходов в 2021–2022 гг. останется на уровне 2020 г. [2; расчет авторов].

Таким образом, федеральный бюджет на период 2021–2023 гг. *не предоставляет внятный ответ* на вопрос об источниках, способных обеспечить предполагаемую динамику инвестиций в 2021–2023 гг. и планируемый экономический рост.

При этом хорошо просматриваются два очевидных приоритета бюджетной политики:

- сокращение дефицита федерального бюджета до 1,0–1,1% в 2022–2023 гг.;
- поддержание величины ФНБ на уровне 10% ВВП (см. табл. 2).

В жертву этим приоритетам в 2021–2023 гг. будет принесена заявленная в Госпрограмме «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» цель поддержания показателя «государственный долг Российской Федерации по отношению к валовому внутреннему продукту» на уровне не более 20%.

В этой связи вероятный сценарий сбалансирования и исполнения федерального бюджета в 2021 г. и периоде 2022–2023 гг. будет связан, во-первых, с продолжающимся снижением курса рубля (против заложенных в бюджет показателей); во-вторых, – с затыканием наиболее значимых бюджетных «дыр» за счет конвертации имеющихся валютных резервов в рублевые активы.

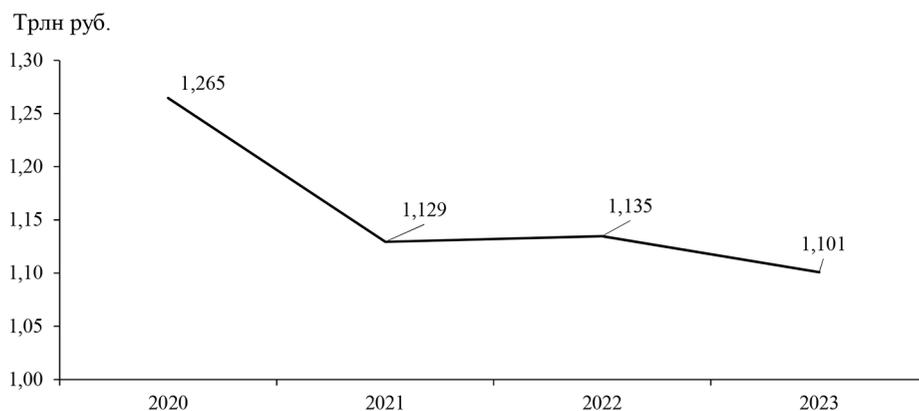
Чтобы обеспечить финансовые ресурсы для таких действий, ФНБ увеличивается даже при росте госдолга и затрат бюджета на его обслуживание, хотя использование ФНБ фактически выведено за пределы бюджетного процесса.

***Стратегические цели развития и актуальные угрозы  
экономической безопасности Российской Федерации  
в федеральном бюджете на 2021 г.  
и на плановый период 2022–2023 гг.***

Приходится сделать вывод, что при составлении федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг. за основу при расчетах были приняты параметры макроэкономических условий, вероятность реализации которых невозможно оценить как высокую; также не был в должной мере учтен ряд существенных угроз экономической безопасности России.

Выше нами были отмечены угрозы, связанные со снижением сальдо торгового баланса, сохранением общего сниженного уровня благосостояния населения Российской Федерации, слабым притоком средств населения в финансово-кредитную систему и, соответственно, недостаточностью ресурсов для инвестиций.

Налицо также угрозы, порождаемые усилением инфляционных тенденций. Уже по итогам 2020 г. инфляция составила 4,9% (предварительные данные Росстата) и значительно превзошла величину, принятую при составлении Прогноза и планировании федерального бюджета на 2021 г. и 2022–2023 гг. При этом индекс потребительских цен на продовольственные товары составил в годовом выражении 6,7% [6]. Соответственно должны измениться также отчетные и прогнозируемые показатели реальной заработной платы и реальных располагаемых доходов населения.



**Рис. 2.** Расходы федерального бюджета на здравоохранение в проекте федерального бюджета Российской Федерации на 2021 г. и на плановый период 2022–2023 гг., трлн руб.

Источник: [1, табл. 4.4].

В 2021 г. мы наблюдаем дальнейшее развитие пандемии и возрастание опасности аналогичных угроз. И хотя в Пояснительной записке к федеральному бюджету отмечается высокая степень неопределенности эпидемиологических факторов и предполагается, что эти факторы будут определять траекторию развития на среднесрочный период [1, с. 18], тем не менее планируется уменьшение расходов федерального бюджета на здравоохранение (см. рис. 2).

Такое уменьшение прямо противоречит указаниям Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. об угрозах следующего порядка – «снижение качества и доступности образования, медицинской помощи и, как следствие, снижение качества человеческого потенциала». Увеличение расходов на образование предусматривается, однако в 2021–2022 гг. их суммарный объем зафиксирован на 77,9 млрд руб. меньше указанного в Федеральном законе от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021–2022 годов». Более того, с учетом продолжающегося развития пандемической ситуации откладывается (выводится из расходной части бюджета) до 2030 г. достижение многих важнейших целей социального плана, которое прогнозировалось к 2024 г. Таким образом,

*формируется тренд долгосрочной политики сниженного уровня развития национальной экономики при 3% ежегодного роста. Но это, очевидно, заниженные, стагнационные темпы.*

Вместе с тем в условиях жесткой геополитической ситуации задача выхода в ближайшем будущем на устойчивый экономический рост с обеспечением темпов роста национальной экономики на уровне значительно выше 3% приобретает особую актуальность. Новые тренды интеграции России в быстро трансформирующуюся мировую экономику требуют поиска внутренних драйверов развития, перехода к модели экономического роста, основанной на прорывных технологиях и инновациях. В выступлениях президента последовательно проводится мысль о том, что экономическая политика должна быть направлена на развитие страны, «на ее глубокую технологическую и социально-экономическую модернизацию» [7]. В таких условиях крайне важно обеспечить разработку и реализацию полноформатной стратегии на долгосрочную перспективу, а также иметь финансовые инструменты ее реализации, которые будут способствовать развороту российской экономики в целом и каждого из регионов в направлении «ускоряющейся динамики роста» [7].

Представляется совершенно неверным снижение суммы расходов в 2021 г. и дальнейшее снижение этой позиции в процентах к ВВП на весь трехлетний период. При таких параметрах бюджета практически невозможно создать финансовые условия для ускорения экономического роста и возвращения его к темпам в объеме 5–7% периода первого десятилетия нового века.

Изложенное свидетельствует о необходимости усилить требования к четкому целеполаганию бюджетной политики, наличию корреспонденции между объемами бюджетных расходов и достигаемыми на этой основе экономическими, социальными и иными результатами. Необходимо, чтобы экономика России все-таки вошла в новую фазу своего развития. Ускорение темпов экономического развития – это значительно более важный приоритет, чем обеспечение отчетного бюджетного благополучия.

И Прогноз, и федеральный бюджет ориентируются на проведение денежно-кредитной политики Банка России в рамках таргетирования инфляции на протяжении всего планового периода с применением «бюджетного правила». Очевидно, что необходимо изменить многие подходы к бюджетированию, оставшиеся от прежних представлений. Это касается, например, возможности прибегнуть к денежной эмиссии и поддержке решения об отмене «бюджетного правила».

Особое значение приобретает также вопрос о соотношении бюджетной политики с формирующейся политикой стратегического планирования. В Федеральном законе № 172-ФЗ от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусматривается тесная увязка действия этого закона с бюджетной системой. Важнейшим же государственным документом, формирующим денежные средства, обеспечивающие совершенствование государственного управ-

ления и национальную, в т.ч. экономическую, безопасность является федеральный бюджет.

Вместе с тем в данном законе о стратегическом планировании *имеется крупный недостаток*, затруднивший его действие. Суть его состоит в том, что в перечень документов стратегического планирования *не входит* утверждаемый ежегодно трехлетний *федеральный бюджет*. Тем самым сформировались два параллельных направления планирования (прогнозирования) социально-экономического развития:

- реальное, через плановое бюджетное финансирование в утверждаемом трехгодном бюджете;
- и виртуальное – через разработку долгосрочных, но мало влияющих на реальное развитие документов (прогнозы, стратегии и т.д.).

Между тем, в соответствии с законом о стратегическом планировании<sup>3</sup>, в стране, в т.ч. на региональном и на отраслевом уровне, должно разрабатываться множество различных, взаимосвязанных и согласованных прогнозов. Но без связи с федеральным бюджетом их разработка бессмысленна. Необходимо *включить федеральный бюджет в законодательный перечень документов стратегического планирования*. Тогда бюджет избежит противоречий с последовательно формирующейся и обновляющейся стратегией экономического развития, а прогнозы будут опираться на конкретное, законодательно закрепленное бюджетное финансирование.

### Список литературы

1. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» / Министерство финансов РФ. URL: [https://www.oprf.ru/files/fed\\_zakon\\_fed\\_budget\\_2021\\_\\_poyasnit\\_zap.pdf](https://www.oprf.ru/files/fed_zakon_fed_budget_2021__poyasnit_zap.pdf) (дата обращения: 11.10.2020).

2. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов / Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy\\_socialno\\_ekonomicheskogo\\_razvitiya/prognoz\\_socialno\\_ekonomicheskogo\\_razvitiya\\_rf\\_na\\_2021\\_god\\_i\\_na\\_planovyy\\_period\\_2022\\_i\\_2023\\_godov.html](https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_na_2021_god_i_na_planovyy_period_2022_i_2023_godov.html) (дата обращения: 29.11.2020).

3. Россия в цифрах. 2017: крат. стат. сб. М.: Росстат, 2017. 511 с.

4. Россия в цифрах. 2018: крат. стат. сб. М.: Росстат, 2018. 522 с.

5. Российский статистический ежегодник. 2014 / Федеральная служба государственной статистики. URL: [https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b14\\_13/Main.htm](https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b14_13/Main.htm)

6. Оперативная информация Росстата / Федеральная служба государственной статистики. URL: [http://gks.ru/bgd/free/B20\\_00/Main.htm](http://gks.ru/bgd/free/B20_00/Main.htm) (дата обращения: 28.01.2021).

7. Обращение Президента РФ к Федеральному собранию 15.01.2020 / Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 15.12.20).

8. *Казанцев С.В.* О некоторых негативных последствиях антироссийских санкций и направлениях их парирования // ЭТАП. 2020. № 2. С. 65–73. DOI: 10.24411/2071-6435-2020-10013. <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42811938>

<sup>3</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

9. Караваяева И.В. Критерии социально-экономической безопасности для России и регионов в новой реальности // Федерализм. 2020. № 2. С. 146–161. DOI: 10.21686/2073-1051-2020-2-146-161 <https://elibrary.ru/item.asp?id=42940691>

10. Коломиец А.Г. К новому качеству управления государственными финансами // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 2. С. 147–162. DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10022 <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42714492>

## References

1. Poiasnitel'naiia zapiska k proektu Federal'nogo zakona «O federal'nom biudzhete na 2021 god i na planovyi period 2022 i 2023 godov [Explanatory Note to the Draft Federal Law “On the Federal Budget for 2021 and for the Planning Period of 2022 and 2023”]. *Ministerstvo finansov RF* [Ministry of Finance of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: [https://www.oprf.ru/files/fed\\_zakon\\_fed\\_budget\\_2021\\_\\_poyasnit\\_zap.](https://www.oprf.ru/files/fed_zakon_fed_budget_2021__poyasnit_zap.) (accessed 11 October 2020).

2. Prognoz sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii na 2021 god i na planovyi period 2022 i 2023 godov [Forecast of Socio-Economic Development of the Russian Federation for 2021 and for the Planning Period of 2022 and 2023]. *Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii* [Ministry of Economic Development of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy\\_socialno\\_ekonomicheskogo\\_razvitiya/prognoz\\_socialno\\_ekonomicheskogo\\_razvitiya\\_rf\\_na\\_2021\\_god\\_i\\_na\\_planovyy\\_period\\_2022\\_i\\_2023\\_godov.html](https://www.economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_na_2021_god_i_na_planovyy_period_2022_i_2023_godov.html) (accessed 29 November 2020).

3. Rossiia v tsifrakh. 2017. Kratkii statisticheskii sbornik. [Russia in Figures. 2017. Statistical Handbook], Moscow, Rosstat, 2017, 511 p. (In Russ.).

4. Rossiia v tsifrakh. 2018. Kratkii statisticheskii sbornik. [Russia in Figures. 2018. Statistical Handbook], Moscow, Rosstat, 2018, 522 p. (In Russ.).

5. Rossiiskii statisticheskii ezhegodnik. 2014 [Russian Statistical Yearbook. 2014]. *Federal'naiia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: [https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b14\\_13/Main.htm](https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b14_13/Main.htm)

6. Operativnaiia informatsiia Rosstata [Operational Information of Rosstat]. *Federal'naiia sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. (In Russ.). Available at: [http://gks.ru/bgd/free/B20\\_00/Main.htm](http://gks.ru/bgd/free/B20_00/Main.htm) (accessed 28 January 2020).

7. Obrashchenie Prezidenta RF k Federal'nomu sobraniuu 15.01.2020 [Address of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly 15.01.2020] *Ofitsial'nyi sait Prezidenta RF* [Official Website of the President of the Russian Federation]. (In Russ.). Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (accessed 15 December 2020).

8. Kazantsev S.V. O nekotorykh negativnykh posledstviakh antirossiiskikh sanktsii i napravleniakh ikh parirovaniia [On Some Negative Result of Anti-Russian Sanctions and the Ways to Parry Them], *ETAP: ekonomicheskaiia teoriia, analiz, praktika* [ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice], 2020, No. 2, pp. 65–73. (In Russ.). Available at: DOI: 10.24411/2071-6435-2020-10013

9. Karavaeva I.V. Kriterii sotsial'no-ekonomicheskoi bezopasnosti dlia Rossii i regionov v novoi real'nosti [Criteria of Social and Economic Security for Russia and its Regions in a New Reality], *Federalizm* [Federalizm], 2020, No. 2, pp. 146–161. (In Russ.). Available at: DOI: 10.21686/2073-1051-2020-2-146-161

10. Kolomiets A.G. K novomu kachestvu upravleniia gosudarstvennymi finansami [Toward a New Quality of Public Finance Management], *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiiskoi akademii nauk* [The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences], 2020, No. 2, pp. 147–162. (In Russ.). Available at: DOI: 10.24411/2073-6487-2020-10022

**WILL THE FEDERAL BUDGET FOR 2021–2023 FISCAL YEARS BE  
ABLE TO ENSURE THE ACHIEVEMENT OF STRATEGIC GOAL AND  
TO ASSURE THE ECONOMIC SECURITY  
OF THE RUSSIAN FEDERATION?**

*The principles of drawing up the Federal Budget for 2021–2023, adopted in December 2020, are based on macroeconomic conditions. The probability to fulfill these conditions can't be rated as high. In addition, these conditions ignore a number of significant threats to the economic security of the Russian Federation caused by; the continuation of the COVID-pandemic in 2021 and the increased risk of similar threats; the reduction of the trade balance; the continuation of the general reduced in the level of the Russian population's well-being, and by the lack of resources for investments. It is also impossible not to draw attention to the fact that within the framework of the budget concept, they set up a task to ensure the growth rate of the national economy at the level of a stagnant three percent. Moreover, in the context of the ongoing development of the pandemic, the President of the Russian Federation postpones until 2030 the achievement of many important goals that they forecast to achieve by 2024. Therefore, the trend of a long-term policy of sluggish, and in principle decaying, economic development with the minimization of inflationary processes at the level of four percent is forming. At the same time, budgeted principles generate not only the direction and dynamics of socio-economic development of the Russian Federation, but the same pace and guidelines for the development of the subjects of the Russian Federation. But! Today, new trends in the development of a rapidly transforming post-pandemic economy require the search for new internal drivers of development, including financial ones, require a transition to a model of breakthrough economic growth at both at the federal and regional levels. The country is entering an economy that has other priorities. So, we need other rules of fiscal policy.*

**Keywords:** federal budget, budgets of the subjects of the Russian Federation, forecast of socio-economic development, strategic planning, economic security.

JEL: E960, H100, H500, H610

*Дата поступления – 20.01.2021 г.*

**КАРАВАЕВА Ирина Владимировна**

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник,  
руководитель сектора экономической безопасности, заведующая кафе-  
дрой экономической теории;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт  
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,  
г. Москва, 117218.

e-mail: [ikaravaeva@inecon.ru](mailto:ikaravaeva@inecon.ru)

**КОЛОМИЕЦ Андрей Григорьевич**

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт  
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,  
г. Москва, 117218.

e-mail: [agk1807@mail.ru](mailto:agk1807@mail.ru)

**КАЗАНЦЕВ Сергей Владимирович**

доктор экономических наук, главный научный сотрудник;  
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт  
экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32,  
г. Москва, 117218.  
e-mail: kzn-sv@yandex.ru

**KARAVAEVA Irina V.**

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher, Head of the Economic Security  
Sector, Head of the Department of Economic Theory;  
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the  
Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.  
e-mail: ikaravaeva@inecon.ru

**KOLOMIETS Andrey G.**

Dr. Sc. (Econ.), Leading Researcher;  
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the  
Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.  
e-mail: agk1807@mail.ru

**KAZANTSEV Sergei V.**

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher;  
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the  
Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.  
e-mail: kzn-sv@yandex.ru

**Для цитирования:**

Караваева И.В., Коломиец А.Г., Казанцев С.В. Сможет ли федераль-  
ный бюджет 2021–2023 гг. реализовать стратегические цели и обеспечить  
экономическую безопасность Российской Федерации? // Федерализм.  
2021. Т. 26. № 1 (101). С. 115–131. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-115-131>