

АНАЛИЗ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РОССИИ НА 2021–2023 гг.: ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ, МЕХАНИЗМ ПРЕОДОЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ ВЫЗОВОВ

З. Б. Алиева

Дагестанский государственный университет народного хозяйства,
Махачкала, Россия

Предметом исследования стали глобальные процессы, связанные с пандемией. Меры, направленные на сдерживание распространения коронавирусной инфекции, привели к беспрецедентному сокращению экономической активности и в мире, и в России, вызвали падение сырьевых и финансовых рынков, снижение доходов не только бюджетов, но и населения. В статье проанализированы основные показатели проекта федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг. Сделан акцент на социальных обязательствах федерального бюджета на планируемый период, не подвергающихся секвестированию, а также приведена динамика секвестирования расходов федерального бюджета на финансирование национальных проектов в 2021–2022 гг. Раскрыты ключевые направления осуществления программы мобилизации доходной части федерального бюджета. Автором предложено одно из направлений механизма преодоления финансовых вызовов на региональном уровне – карточная система распределения продуктов. В этом контексте в статье проведен зарубежный и отечественный экскурс в теорию и практику данного вопроса, приведены суждения российских экономистов – сторонников и противников внедрения социальных продовольственных карт. Формирование бюджета на основании вышеизложенных подходов позволит обеспечить поддержку экономики в период восстановления и содействовать достижению национальных целей развития – поддержанию роста реальных доходов населения, снижению уровня бедности, обеспечению условий для здоровой, комфортной жизни российских граждан.

Ключевые слова: проект федерального бюджета, секвестирование расходов на национальные проекты, программа мобилизации доходной части федерального бюджета, расходы федерального бюджета, социальные обязательства, налог на доходы физических лиц, социальные продовольственные карты.

ANALYZING THE DRAFT FEDERAL BUDGET OF RUSSIA FOR 2021–2023: SOURCES OF FINANCING AND MECHANISM OF OVERCOMING FINANCE CHALLENGES

Zarema B. Alieva

Dagestan State University of National Economy, Makhachkala, Russia

The subject of the research is global processes dealing with pandemic. Measures aimed at curbing the corona-virus infection spread caused an unprecedented decline in economic activity in the world and in Russia, resulted in a serious drop in raw material and finance markets, decrease in revenues of budgets and incomes of people. The article analyzes key figures of the draft federal budget for 2021 and the planned period of 2022–2023. The focus is made on social obligations of the federal budget for the planned period, which are not subjected to sequestrating and dynamics of sequestrating federal budget expenses on national projects financing in 2021–2022 is given. The article shows key lines in implementing the program of mobilizing the profit part of the federal budget. The author proposed one way of overcoming finance challenges on the regional level, i.e. the card system of food distribution. In this context the article provides the overseas and home experience in theory and practice of the issue, gives ideas of Russian economists – supporters and opponents of social food cards. Designing budget on the basis of mentioned-above approaches could support economy in the period of restoration and promote reaching the national

goals of development, i. e. the growth in real incomes of the population, cutting the level of poverty, providing conditions for healthy, comfortable life of Russian citizens.

Keywords: draft federal budget, sequestrating expenses on national projects, program of mobilizing the profit part of the federal budget, expenses of the federal budget, social obligations, tax on individuals' incomes, social food cards.

В 2020 г. в связи с пандемией COVID-19 изменились условия реализации экономической политики. В сентябре

2020 г. правительство Российской Федерации утвердило проект федерального бюджета на три года (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

**Основные показатели проекта федерального бюджета на 2021 г.
и плановый период 2022–2023 гг.* (в трлн руб.)**

Основные показатели бюджета	2021	2022	2023
Доходы федерального бюджета	18,8	20,6	22,3
Расходы федерального бюджета	21,52	21,88	23,67
Дефицит федерального бюджета	2,75	1,25	1,41
Реализация национальных проектов	2,25	2,62	2,79

* Источник: URL: <http://duma.gov.ru/news/49619/> (дата обращения: 05.10.2020).

Доходы федерального бюджета в 2020 г. составили 17,8 трлн рублей (вместо планируемых 20,5 трлн рублей), расходы бюджета – 22,7 трлн рублей. Минфин России оценивает дефицит бюджета в 2020 г. в размере 4,5% ВВП.

Как свидетельствуют вышеуказанные основные показатели бюджета на 2020 г., работа над проектом федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг. велась в условиях серьезных финансовых вызовов. К действующим против России санкциям и низким нефтяным ценам добавились эпидемиологические риски. В этих сложных условиях была поставлена задача выполнения всех социальных обязательств государства, выведения экономики на темпы роста и развития страны.

К социальным обязательствам федерального бюджета на планируемый период, не подвергающимся секвестированию, следует отнести:

1) индексацию страховых пенсий неработающим пенсионерам выше инфляции – на 6,3% с 1 января 2021 г.;

2) индексацию социальных пенсий на 2,6% с 1 апреля 2021 г.;

3) индексацию материнского капитала на 3,7% с 1 января 2021 г.

Всего на выплату всех пенсий государство направит 8,4 трлн рублей, а размер материнского капитала вырастет до 483 882 рублей на первого ребенка и до 639 432 рублей на второго ребенка. Если семья уже получала материнский капитал на первого ребенка, то на второго получит доплату в размере 155 550 рублей [6].

Вместе с тем для исполнения государством своих обязательств перед гражданами необходимо будет изыскать дополнительные источники финансирования поставленных социальных программ. В связи с этим все расходы, не связанные с социальными обязательствами, были сокращены на 10%, государственная программа вооружений – на 5%. Без данных мер оптимизации (сокращения расходов) невозможно обеспечить сбалансированность принципов бюджетной политики в 2022 г.

Меры по оптимизации расходов бюджета в планируемом периоде с 2021–2023 гг. в правительстве России были обозначены как программа мобилизации доходной части бюджета, включающая такие направления, как:

- отмена индексации заработной платы для государственных служащих;
- повышение акцизов на табачную продукцию выше инфляции;
- введение НДФЛ в размере 13% на доходы с вкладов свыше 1 млн рублей;
- повышение НДФЛ до 15% для граждан с годовым доходом свыше 5 млн рублей;
- повышение налога в 3,5 раза на добычу некоторых удобрений и руд цветных металлов;
- секвестирование расходов на национальные проекты [2].

В 2021 г. в Российской Федерации отменяется индексация заработной платы для государственных служащих. Повышение денежного довольствия будет осуществлено только в отношении военных и приравненных к ним категорий (Росгвардия, ФСБ, ОВД, ФСИН и др.).

Правительство России также планирует повысить акцизы на табачную продукцию выше инфляции, в результате чего сигареты в среднем могут подорожать на 20 рублей, что принесет дополнительно в бюджет 70 млрд рублей в год.

Другим, не менее весомым источником дохода бюджета правительство считает введение НДФЛ в размере 13% на доходы с вкладов свыше 1 млн рублей. Закон уже принят и начнет действовать с 2021 г.¹ По расчетам Минфина России, после 2022 г. данная мера должна приносить в бюджет дополнительно 100 млрд рублей в год.

Повышение НДФЛ до 15% для граждан с годовым доходом свыше 5 млн рублей (введение налога для богатых), по прогнозам Минфина России, должно обеспечить пополнение доходной базы федерального бюджета страны на 60 млрд рублей в год. Данные средства в бюджете будут направлены на лечение детей с редкими (орфанными) заболеваниями. Налог коснется только 1% работающих граждан России, остальные граждане будут платить НДФЛ

в прежнем размере – 13%. Но при определенных обстоятельствах возможны и исключения. Например, если гражданин продал свою квартиру или дом раньше, чем через 5 лет после его приобретения, то в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации он обязан уплатить НДФЛ. Причем налоговой инспекцией будут производиться расчеты путем суммирования годового заработка гражданина и суммы, полученной от продажи жилья. Если полученная сумма превысит 5 млн рублей, то сумма сверх этой суммы будет облагаться НДФЛ в размере 15%. Таким образом, с каждого 1 млн рублей гражданам придется уплатить государству свыше 66 тыс. рублей.

Основной акцент в мобилизации средств в федеральный бюджет с целью финансирования расходных статей бюджета правительство в лице Минфина России полагает сделать на повышении налога на добычу некоторых удобрений и руд цветных металлов. С 1 января 2021 г. прогнозируется его повышение в 3,5 раза. Данная мера позволит пополнить доходную базу бюджета на 90 млрд рублей в год. Мы абсолютно солидарны с вышеуказанными решениями правительства, в том числе Минфина России, так как, на наш взгляд, облагать высокими налогами рентабельнее то, что не зависит от самих производителей, т. е. сырьевую сферу. Таким образом, с нефтяных вышек целесообразнее увеличивать размеры налогов, а с промышленных предприятий – понижать, чтобы увеличивать процент перерабатывающей промышленности.

Еще одним источником финансирования расходов бюджета может стать увеличение поступлений налога на прибыль предприятий. Благодаря поправкам в ряд соглашений во избежание двойного налогообложения с другими странами в 2021 г. планируется собрать 139,7 млрд рублей. Данные средства также будут аккумулироваться у государства с целью распределения их по расходным статьям бюджета.

¹ URL: <http://duma.gov.ru/news/48190/> (дата обращения: 29.09.2020).

Не менее важным направлением осуществления программы мобилизации доходной части бюджета является секвестиро-

вание расходов бюджета на финансирование национальных проектов (рис. 1).

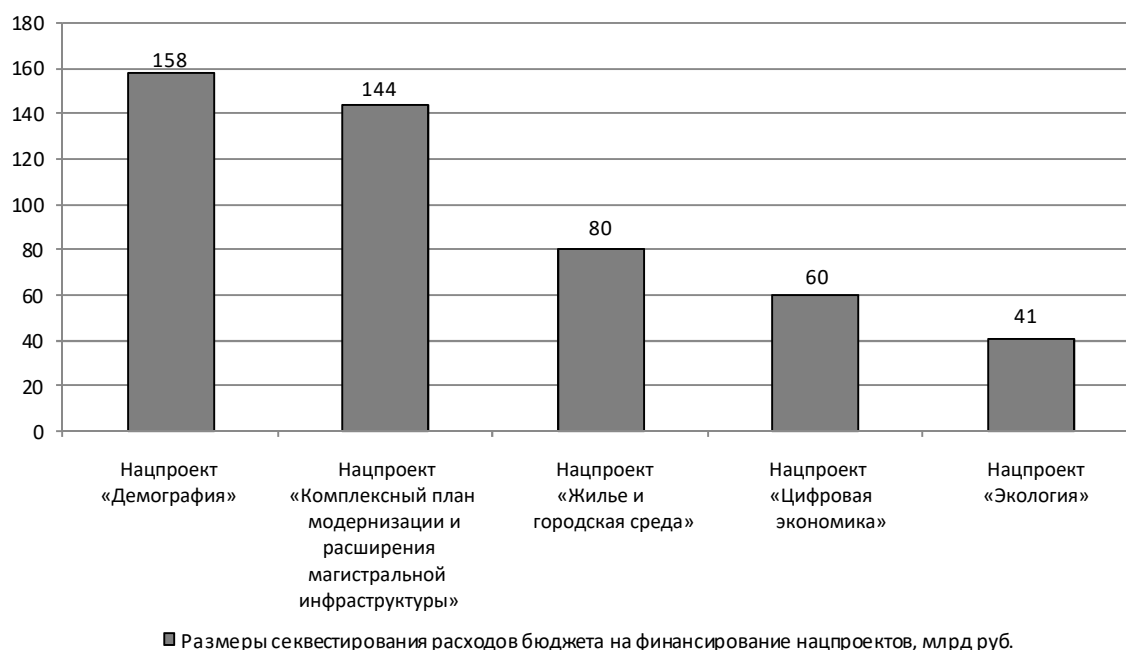


Рис. 1. Динамика секвестирования расходов федерального бюджета на финансирование национальных проектов в 2021–2022 гг.

Источник: URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37218-ministr_finansov_predstavil_proekt_byudzheta_na_2021-2023_gody_v_sovfe (дата обращения: 01.10.2020).

К 2023 г. финансирование национальных проектов должно не только восстановиться, но и увеличиться.

В 2021 г. правительство дополнительно займет 875 млрд рублей для компенсации выпадающих доходов. Объем госдолга за два года вырастет до 20% ВВП. С учетом того, что госдолг России составлял около 13,5 трлн рублей (12,3% ВВП), его увеличение до 20% в ближайшие годы совсем не критично.

Учитывая позитивную динамику макроэкономического показателя объема Фонда национального благосостояния (ФНБ) в период с декабря 2019 по август 2020 г., правительство России зачастую прибегало к его средствам на покрытие дефицита бюджета в 2019–2020 гг. (рис. 2). При этом на покрытие дефицита бюджета в 2021 г. из ФНБ собираются израсходовать всего 91 млрд рублей. В 2020 г. из ФНБ

предполагалось израсходовать 342 млрд рублей, а с 2022 г. вместо расходования фонда Минфин России снова намерен его наполнять. В отдельные годы, например в 2022 г., размер ФНБ будет ниже 7%. Исходя из этого правительство намерено пока проводить консервативную политику¹.

На наш взгляд, важным направлением механизма преодоления финансовых вызовов на региональном уровне могла бы стать карточная система распределения продуктов. Подобная форма поддержки малоимущих используется сегодня во многих странах мира. Казалось бы, в благополучных странах априори не должно быть голодающих и недоедающих людей. Однако программы продовольственной помощи работают практически во всех госу-

¹ URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fonds/> (дата обращения: 27.09.2020).

дарствах с развитой экономикой. Правительственные и неправительственные организации США и Южной Кореи во время пандемии раздавали людям коробки с продуктами. В некоторых провинциях и городах Китая ввели «срочные ваучеры» с

баллами, на которые можно купить продукты и товары первой необходимости. Срок действия такого ваучера – одна неделя, после чего не потраченные в срок баллы сгорают.

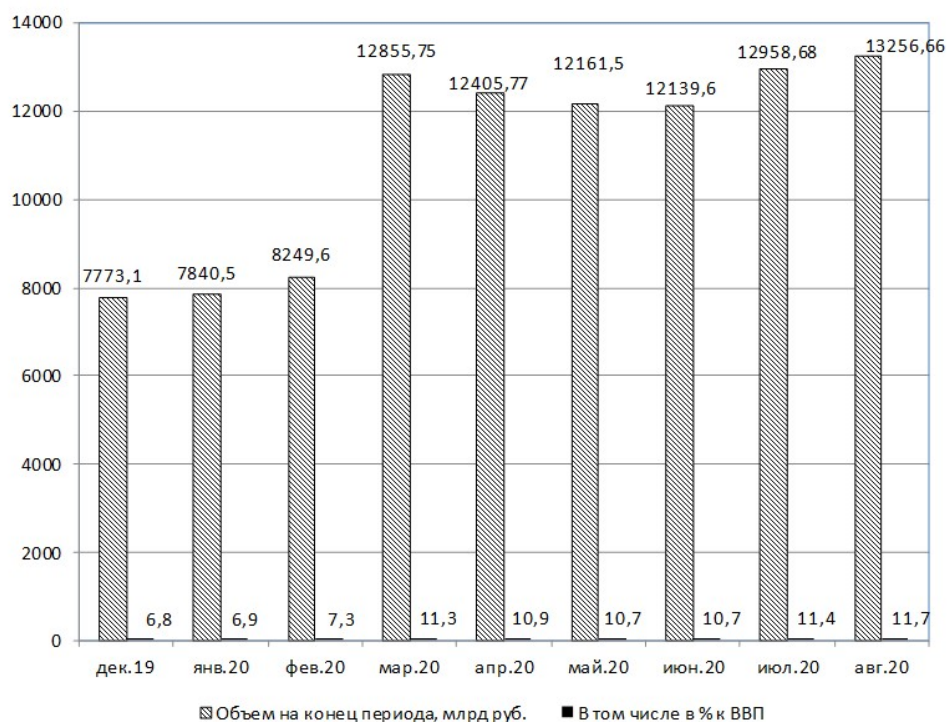


Рис. 2. Динамика объема ФНБ с декабря 2019 по август 2020 г.

Источник: URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/fonds/> (дата обращения: 27.09.2020).

Во многих странах работают постоянные программы продовольственной помощи. Одна из самых известных – американские продовольственные талоны (food stamps) для малоимущих, на которые они могут купить продукты. На сегодняшний день их получают 45 млн граждан страны и легальных мигрантов.

В Европейском союзе действуют различные государственные и частные программы. Самый известный проект продовольственной помощи – «Молоко для школьников». С 1993 г. действует благотворительное общество «Табель», ключевой идеей основателей которого было желание прекратить голод в благополучной Германии. Оно обеспечивает 1 млн немец-

ких граждан дешевыми продуктами, которые передаются в дар обществу немецкими магазинами, пекарнями и простыми гражданами и продаются по символической цене (1–2 евро) в сотнях пунктов общества во всех городах Германии по удостоверению малоимущего (от службы соцзащиты) или безработного (от службы занятости). Административные расходы общества «Табель» покрывают государство и частные благотворители, делающие специальные взносы на администрирование [3].

В условиях пандемии коронавирусной инфекции некоторые российские регионы тоже пошли на такой эксперимент. Так, например, в разгар коронакризиса Кали-

нинградская область стала одним из первых регионов страны, где внедрили продуктовые карты. Претендовать на них могли жители, потерявшие работу в пандемию и зарегистрировавшиеся на бирже труда. Позже к ним добавили категории самозанятых и тех, кто трудоустроился после 2 июня 2020 г. Изначально безработные (среди которых были предпенсионеры, уволенные до 1 марта, одинокие родители с несовершеннолетними детьми и инвалиды, работники предприятий, переведенные на неполный рабочий день) получали выплату в размере 10 тыс. рублей. Потратить их можно было на любые нужды. Но затем деньги стали переводить на специальный счет. За месяц Центр занятости Калининградской области одобрил 5 615 заявлений на продовольственные карты [5].

Вопреки распространенному мнению карточная система распределения продуктов – вовсе не «родимое пятно советской власти». Она всего лишь унаследовала это изобретение от прежней России, которая в свою очередь позаимствовала его у европейских держав. Впервые карточки на хлеб появились во время Первой мировой войны в январе 1915 г. в Германии, чуть позже там же появились карточки на сахар, масло, мясо, керосин и готовое платье [8].

Дискуссии о необходимости введения в России продуктовых карточек идут не первый год. Казалось бы, сегодня нет дефицита товаров, что имело место при введении карточек во время Великой Отечественной войны или продуктовых талонов в период позднего СССР. Но существует другая проблема. При всем богатстве выбора продуктов питания многие российские граждане не могут себе позволить их купить, экономят на питании. По данным Росстата, в 2018 г. с недоеданием столкнулись 1,5% населения России в возрасте 18 лет и старше, а это более 1,6 млн человек (без учета детей).

10% самых бедных людей в нашей стране в среднем на человека за год потребляют меньше, чем 10% чуть более

обеспеченных: мясопродуктов – на 14 кг, молочных продуктов – на 42 кг, овощей – на 14 кг, фруктов – на 12 кг и т. д. Чтобы помочь таким категориям граждан, предлагается выпустить социальные продовольственные карты в виде обычной банковской карты.

Касательно формы и механизма размещения социальных продовольственных карт мы солидарны с точкой зрения председателя Союза потребителей России Петра Шелища [7]. Так как многие регионы-реципиенты не имеют возможности финансирования подобных социальных карт, то целесообразнее осуществлять их финансирование из федерального бюджета. Также целесообразно ограничиться отечественными продуктами из списка социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, утвержденного правительством России. По расчетам Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), на 1 рубль вложенных средств по такой программе прибавка ВВП составит до 1,9 рубля, т. е. можно достичь практически двукратного эффекта окупаемости. Таким образом, государство решит сразу две задачи: окажет помощь нуждающимся категориям граждан и поддержит отечественного производителя продукции.

Идея введения продовольственной адресной помощи, сторонниками которой являются РСПП, Ассоциация производителей и поставщиков продовольственных товаров (Руспродсоюз), многие депутаты и общественные деятели, имеет и немало противников. Например, директор Центра конъюнктурных исследований ВШЭ Георгий Остапкович считает, что это несвоевременная мера и нуждающимся (ниже черты прожиточного минимума находится 19 млн человек) лучше раздавать не продовольственные карточки, а деньги, на которые они смогут купить продукты [4].

Среди тезисов, почему не надо вводить карточки, также звучат мнения о том, что это, во-первых, создаст маргинальную прослойку общества, привыкшую жить за счет таких подачек, а во-вторых, приведет к

очередному распилу бюджетных средств, так как по карточкам можно будет купить только продукцию аффилированных с властью крупных производителей.

Министерство промышленности и торговли России разработало концепцию программы поддержки спроса «Потребительский сертификат». Механизм данной программы заключается в том, что обладатели невысоких доходов будут получать из федерального бюджета на специальную карту определенную сумму денег, которая может быть потрачена только на покупку товаров из определенной матрицы (потребительской корзины). Получателями данных денежных средств могли бы стать малообеспеченные категории граждан – домохозяйства с доходами ниже величины прожиточного минимума в регионе. Но на сегодняшний день решение о запуске программы не принято [4].

На наш взгляд, с целью дальнейшего социально-экономического развития стра-

ны в целом и отдельных ее регионов необходимо осуществить изменения в трех наиболее важных сферах экономики: налоговой, денежно-кредитной и внешне-торговой. Установленные в них правила на сегодняшний день в большей степени удовлетворяют интересы иностранных корпораций, которые наполняют отечественные рынки своими товарами. Поэтому промышленное производство в России сегодня менее выгодно, чем за ее пределами [1].

Планомерное претворение в жизнь мер социально-экономического развития страны, которые огласил президент В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию 15 января 2020 г., основных показателей проекта федерального бюджета на 2021 г. и плановый период 2022–2023 гг. в разрезе ключевых направлений осуществления программы мобилизации позволит нашей стране преодолеть современные финансовые вызовы.

Список литературы

1. Бабкин К. Даешь Россия – центризм! // Аргументы и факты. – 2020. – № 9. – С. 11.
2. Дуэль А. Сколько принесут бюджету России непопулярные налоговые меры // Российская газета. – 2020. – 16 сентября. – URL: <https://rg.ru/2020/09/16/skolko-prinesut-byudzhetu-rossii-nepopulyarnye-nalogovye-mery.html> (дата обращения: 02.10.2020).
3. Кудряшов К. Как помогают продуктами в Китае, США и Германии? // Аргументы и факты. – 2020. – № 39. – С. 7.
4. Остапкович Г. Время еще не пришло // Аргументы и факты. – 2020. – № 39. – С. 7.
5. Остапова Т. Кому помог «электронный кошелек» // Аргументы и факты. – 2020. – № 39. – С. 6.
6. Попова В. Много нас, бюджет один // Аргументы и факты. – 2020. – № 39. – С. 9.
7. Шелищ П. Почему никак не введут новые карточки на продукты? // Аргументы и факты. – 2020. – № 39. – С. 7.
8. Шигарева Ю. XX век – 25 лет по талонам? // Аргументы и факты. – 2020. – № 39. – С. 6.

References

1. S Babkin K. Daesh Rossiya – tsentrizm! [Make Way for Russia-Centrism]. *Argumenty i fakty* [Arguments and Facts], 2020, No. 9, p. 11. (In Russ.).
2. Duel A. Skolko prinesut byudzhetu Rossii nepopulyarnye nalogovye mery [How Much will Unpopular Tax Measures Bring to Russian Budget]. *Rossiyskaya gazeta*, 2020, September 16. (In Russ.). Available at: <https://rg.ru/2020/09/16/skolko-prinesut-byudzhetu-rossii-nepopulyarnye-nalogovye-mery.html> (accessed 02.10.2020).

3. Kudryashov K. Kak pomagayut produktami v Kitae, SSHA i Germanii? [How do they Help with Food in China, the US and Germany?]. *Argumenty i fakty* [Arguments and Facts], 2020, No. 39, p. 7. (In Russ.).
4. Ostapkovich G. Vremya eshche ne prishlo [It is not a Proper Time yet]. *Argumenty i fakty* [Arguments and Facts], 2020, No. 39, pp. 7. (In Russ.).
5. Ostapova T. Komu pomog «elektronnyy koshelek» [Who Benefited from 'E-Purse']. *Argumenty i fakty* [Arguments and Facts], 2020, No. 39, p. 6. (In Russ.).
6. Popova V. Mnogo nas, byudzhet odin [There are a Lot of People, while There is only One Budget]. *Argumenty i fakty* [Arguments and Facts], 2020, No. 39, p. 9. (In Russ.).
7. Shelishch P. Pochemu nikak ne vvedut novye kartochki na produkty? [Why wouldn't they Introduce New Food Cards?]. *Argumenty i fakty* [Arguments and Facts], 2020, No. 39, p. 7. (In Russ.).
8. Shigareva Yu. XX vek – 25 let po talonam? [The 20th Century – 25 Years with Food Cards]. *Argumenty i fakty* [Arguments and Facts], 2020, No. 39, p. 6. (In Russ.).

Сведения об авторе

Зарема Багаутдиновна Алиева

кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры «Финансы и кредит»
ДГУНХ.

Адрес: ГАОУ ВО «Дагестанский
государственный университет народного
хозяйства, 367026, Республика Дагестан,
Махачкала, ул. Д. Атаева, д. 5.

E-mail: aliza69@mail.ru

Information about the author

Zarema B. Alieva

PhD, Assistant Professor, Assistant Professor
of the Department for Finance and Credit
of the DSUNE.

Address: Dagestan State University of National
Economy, 5 D. Atayeva Str.,
Makhachkala, Republic of Dagestan,
367026, Russian Federation.

E-mail: aliza69@mail.ru