

А.В.Тодосийчук

д.э.н., профессор, почетный работник
науки и техники Российской Федерации,
заместитель руководителя аппарата
Комитета Государственной Думы
по науке и наукоемким технологиям

A.V.Todosiychuk

Doctor of economic sciences, the professor,
the honourable worker of a science and technologies of Russian Federation,
the deputy head of the department of Committee of the State Duma
on a science and the high technologies

Бюджетная политика и экономический рост Budget policy and economical growth

Аннотация

В статье проанализированы основные параметры федерального бюджета за 2012 год и на плановый период 2013 - 2015 годов, даны предложения по совершенствованию бюджетной политики для стимулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности.

The summary

In article analyses key parameters of the federal budget for 2012 and for the scheduled period of 2013 - 2015. Proposals for development of budget policy which will stimulate scientific technical and innovative activity are given.

Ключевые слова:

федеральный бюджет, финансирование, научные исследования и разработки, инновации, экономика, валовой внутренний продукт

Key words:

The federal budget, financing, scientific researches and development, innovations, economy, gross internal product

Одним из ключевых инструментов государственного регулирования экономики в условиях кризиса с целью формирования благоприятных условий для экономического роста на инновационной основе, является федеральный бюджет. От объема и структуры запланированных расходов федерального бюджета во многом будет достижение стратегических целей, поставленных политическим руководством страны.

Рассмотрим основные характеристики федерального бюджета за 2012-2015 годы. На ближайший трехлетний период перспективы социально-экономического развития страны, вероятность перехода от энергосырьевой к

инновационной экономике во многом будут зависеть от качества государственной бюджетной политики, которое нашло свое отражение в Федеральном законе от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»¹. Бюджет сформирован на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2013-2015 годы и характеризуется следующими данными (таблица 1).

Таблица 1

**Основные характеристики федерального бюджета
на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов**

млрд. рублей

Показатель	2012 год (оценка)	2013-2015 годы (план)		
		2013 год	2014 год	2015 год
1	2	3	4	5
Доходы, всего	12682,7	12865,9	14063,4	15615,5
<i>%% к ВВП</i>	20,7	19,3	19,0	18,8
<i>в том числе:</i>				
Нефтегазовые доходы	6408,7	5 925,5	6279,3	6 933,9
<i>%% к ВВП</i>	10,5	8,9	8,5	8,3
Ненефтегазовые доходы	6274,0	6 940,4	7784,1	8681,6
<i>%% к ВВП</i>	10,2	10,4	10,5	10,5
Расходы, всего	12817,8	13387,3	14207,0	15626,3
<i>%% к ВВП</i>	20,9	20,1	19,2	18,8
Дефицит/профицит	-135,1	-521,4	-143,6	-10,8
<i>%% к ВВП</i>	-0,2	-0,8	-0,2	-0,01
Уровень инфляции, в %	6,0	5,5	5,0	5,0

В 2013-2015 годах предполагается снижение доходов федерального бюджета с 20,7% ВВП в 2012 году до 19,3% в 2013 году, с дальнейшим снижением к 2015 году до 18,8% к ВВП. При этом нефтегазовые доходы снижаются на 2,1% к ВВП (с 10,5% к ВВП в 2012 году до 8,4% к ВВП в 2015 году), а ненефтегазовые доходы увеличиваются на 0,3% к ВВП (с 10,2% до 10,5% к ВВП).

Анализ доходной части федерального бюджета за 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов свидетельствуют о том, что в стране по-прежнему реализуется инерционный, энергосырьевой сценарий социально-экономического развития. В частности, об этом свидетельствует высокая доля доходов федерального бюджета, планируемых получить в 2013 году за счет доходов от экспорта природных ресурсов, в основном нефтегазовых доходов (46,1% от доходов федерального бюджета) на фоне низких доходов, полученных от реализации инновационной продукции, распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности, находящимися в федеральной собственности.

Вызывает серьезные опасения наличие негативной тенденции роста внутреннего и внешнего государственного долга и расходов на его обслуживание.

¹ <http://www.rg.ru/2012/12/07/budget-zakon-dok.html>

Верхний предел государственного внутреннего долга Российской Федерации по государственным гарантиям Российской Федерации в валюте Российской Федерации на 1 января 2014 года установлен в сумме 1 732 230 109,7 тыс. рублей, на 1 января 2015 года в сумме 2 306 249 309,7 тыс. рублей и на 1 января 2016 года в сумме 2 716 960 109,7 тыс. рублей.

Верхний предел государственного внешнего долга Российской Федерации по государственным гарантиям Российской Федерации в иностранной валюте на 1 января 2014 года установлен в сумме 21,5 млрд. долларов США, или 17,2 млрд. евро, на 1 января 2015 года в сумме 25,8 млрд. долларов США, или 20,6 млрд. евро, и на 1 января 2016 года в сумме 30,4 млрд. долларов США, или 24,3 млрд. евро.

На погашение государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, планируется направить бюджетные ассигнования в 2013 году в сумме 764 618 820,8 тыс. рублей, в 2014 году в сумме 443 661 163,6 тыс. рублей и в 2015 году в сумме 808 301 438,7 тыс. рублей;

На погашение государственных ценных бумаг Российской Федерации, номинальная стоимость которых указана в иностранной валюте, планируется направить бюджетные ассигнования в 2013 году в сумме 45 310 889,7 тыс. рублей, в 2014 году в сумме 42 721 643,3 тыс. рублей и в 2015 году в сумме 110 674 010,0 тыс. рублей;

На погашение кредитов иностранных государств, включая целевые иностранные кредиты (заимствования), с учетом средств, перечисленных из федерального бюджета российским поставщикам товаров и (или) услуг на экспорт в счет погашения государственного внешнего долга Российской Федерации, международных финансовых организаций, иных субъектов международного права и иностранных юридических лиц, полученных в иностранной валюте, планируется направить бюджетные ассигнования в 2013 году в сумме 32 409 104,0 тыс. рублей, в 2014 году в сумме 29 553 577,2 тыс. рублей и в 2015 году в сумме 23 032 254,9 тыс. рублей.

Как показал опыт прошлых лет, в России, в условиях крайне низкой инновационной активности промышленных предприятий, высокого уровня изношенности их основных фондов, заимствованные ресурсы практически не использовались для приобретения новых технологий, технико-технологического перевооружения производства, в то время как в развитых странах они направляются на финансирование мероприятий инновационного характера, на модернизацию экономики.

Одним из основных факторов экономического роста в современных условиях является наука. Несмотря на то, что в частной собственности сосредоточено более 90% предприятий, основным источником финансирования науки по-прежнему является федеральный бюджет. Расходы федерального бюджета на научные исследования и разработки распределены по видам исследований, государственным и целевым программам, главным распорядителям и получателям бюджетных средств. Единого раздела в федеральном бюджете, в котором были бы прописаны все расходы на науку,

не существует. Это затрудняет не только планирование научных исследований и разработок, но даже сам расчет итоговой суммы бюджетных ассигнований на их выполнение. По экспертным оценкам расходы федерального бюджета на научные исследования и разработки гражданского назначения в 2013 году должны составить 379,1 млрд. рублей, в 2014 году – 369,2 млрд. рублей, в 2015 году – 350,3 млрд. рублей. В процентах к ВВП они будут равны: 2013 год – 0,57%, 2014 – 0,49%; 2015 – 0,42%.

В этой связи следует отметить, что Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации 17 ноября 2008 года № 1662-р) предусмотрено, что расходы бюджета на науку в 2011-2015 годах должны быть не менее 0,7% от ВВП².

Рассмотрим основные разделы и подразделы функциональной классификации расходов федерального бюджета на фундаментальные и прикладные научные исследования.

Бюджетные ассигнования на исполнение расходных обязательств Российской Федерации в сфере фундаментальных научных исследований характеризуются следующими данными:

Таблица 2

Бюджетные ассигнования на исполнение расходных обязательств в сфере фундаментальных научных исследований

Наименование	2012 год млн. рублей	2013 год		2014 год		2015 год	
		млн. рублей	изменен ия к преды- дущ ему году, %	млн. рублей	Измене ия к преды- дущ му году, %	млн. рублей	измене ния к предыд ущему году, %
Подраздел «Фундаментальные исследования в области общегосударственных вопросов», всего	85403,0	101068,6	118,3	105965,2	104,8	107921,4	101,8

В составе расходов федерального бюджета по данному подразделу предусмотрены бюджетные ассигнования на: государственную поддержку государственных академий наук; осуществление выплат по предоставлению государственных стипендий выдающимся ученым России и талантливым молодым ученым России; реализацию государственных и федеральных целевых программ; реализацию бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, не включенные в федеральные целевые программы; предоставление субсидий бюджетным учреждениям.

Иные бюджетные ассигнования по подразделу предусмотрены на предоставление грантов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области науки и техники.

² <http://www.ifap.ru/ofdocs/rus/rus006.pdf>

По сравнению с 2012 годом изменение объема бюджетных ассигнований по подразделу «Фундаментальные исследования» наряду с вышеуказанными причинами, вытекающими из общих подходов по формированию расходов федерального бюджета, обусловлено увеличением бюджетных ассигнований на: предоставление субсидий бюджетным (автономным) учреждениям на финансовое обеспечение выполнения государственного задания по выполнению работ, что связано с увеличением расходов государственных научных фондов в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в сфере науки и образования»³; завершение подготовки к изданию наиболее актуальных фундаментальных научных трудов в многотомных сериях «Всемирная история» и «Российская историческая энциклопедия».

Бюджетные ассигнования на исполнение расходных обязательств Российской Федерации в сфере прикладных научных исследований в области общегосударственных вопросов характеризуются данными, представленными в таблице 3.

Таблица 3

Бюджетные ассигнования на исполнение расходных обязательств в сфере прикладных научных исследований в области общегосударственных вопросов

Наименование	2012 год млн. рублей	2013 год		2014 год		2015 год	
		млн. рублей	изменен ия к преды- дуц ему году, %	млн. рублей	Измене ия к преды- дуще му году, %	млн. рублей	измене ния к предыд ущему году, %
Подраздел «Фундаментальные исследования в области общегосударственных вопросов», всего	15497,4	12252,2	79,1	9874,6	80,6	10782,3	109,2

В составе ассигнований предусмотрены бюджетные ассигнования на выполнение функций государственными органами (государственные контракты на НИОКР), выплата премий Правительства Российской Федерации в области науки и техники; выплата премий Правительства Российской Федерации в области науки и техники для молодых ученых; выплата премий Президента Российской Федерации в области науки и инноваций для молодых ученых; выплата государственных премий Российской Федерации в области науки и техники; выплата стипендий Президента Российской Федерации для молодых ученых и аспирантов, осуществляющих перспективные научные исследования и разработки; бюджетные ассигнования на реализацию федеральных целевых программ; субсидии федеральным бюджетным учреждениям на обеспечение их

³ <http://www.rg.ru/2012/05/09/nauka-dok.html>

деятельности; бюджетные ассигнования на расходы в рамках международного научно – технического сотрудничества.

По сравнению с 2012 годом изменение объема бюджетных ассигнований по подразделу «Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов» наряду с вышеуказанными причинами, вытекающими из общих подходов по формированию расходов федерального бюджета, обусловлено уменьшением бюджетных ассигнований на: обеспечение выполнения функций государственными органами и реализацию федеральных целевых программ, что связано с оптимизацией расходов и уточнением плана научно – исследовательских работ по государственным контрактам; предоставление субсидий федеральным бюджетным учреждениям, что связано с уточнением мероприятий по Программе совместной деятельности организаций, участвующих в пилотном проекте по созданию национального исследовательского центра «Курчатовский институт».

Бюджетные ассигнования на исполнение расходных обязательств Российской Федерации в сфере прикладных научных исследований в области национальной экономики характеризуются данными, представленными в таблице 4.

Таблица 4

Бюджетные ассигнования на исполнение расходных обязательств в сфере прикладных научных исследований в области национальной экономики

Наименование	2012 год млн. рублей	2013 год		2014 год		2015 год	
		млн. рублей	изменен ия к преды- дущ ему году, %	млн. рублей	Изменен ия к преды- дущ му году, %	млн. рублей	измене ния к предыд ущему году, %
Подраздел «Прикладные научные исследования в области национальной экономики», всего	233132,0	265797,1	114,0	253417,7	95,3	231609,8	91,4

В составе ассигнований предусмотрены бюджетные ассигнования на обеспечение выполнения функций государственными органами (государственные контракты на НИОКР); бюджетные ассигнования на реализацию федеральных целевых программ; субсидии федеральным бюджетным учреждениям.

По сравнению с 2012 годом изменение объема бюджетных ассигнований по подразделу «Прикладные научные исследования в области национальной экономики» наряду с вышеуказанными причинами, вытекающими из общих подходов по формированию расходов федерального бюджета, обусловлено оптимизацией расходов по федеральным целевым программам, уточнением плана научно-исследовательских работ по государственным контрактам.

Расходы федерального бюджета на научные исследования и разработки гражданского назначения по основным ведомствам, получателям бюджетных средств, представлены в таблице 5.

Таблица 5

**Расходы федерального бюджета
на научные исследования и разработки гражданского назначения по
основным ведомствам, получателям бюджетных средств
(тыс. рублей)**

Наименование	2013 год	2014 год	2015 год
1	3	4	5
Российская академия наук	39991170,5	41038484,3	39791187,3
Сибирское отделение Российской академии наук	17005780,6	17584179,5	17086214,9
Уральское отделение Российской академии наук	4883659,3	5212853,1	4893861,4
Дальневосточное отделение Российской академии наук	5953213,0	6361560,8	5878850,4
Российская академия сельскохозяйственных наук	7654769,5	8095360,5	8352542,5
Российская академия медицинских наук	23213015,5	21799932,8	22691360,0
Российская академия архитектуры и строительных наук	235261,5	241171,5	241728,4
Российская академия образования	961555,4	991993,0	994263,6
Российская академия художеств	1427952,3	1292368,3	867293,5
Российский фонд фундаментальных исследований	8002952,8	9432522,9	11147544,1
Российский гуманитарный научный фонд	1501255,7	1573032,4	1859156,2
Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере	4002244,5	4002669,3	4003118,8
Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт»	8280831,8	6355545,3	7262629,9

Важным условием обеспечения целостности научно-исследовательского цикла, обеспечения технологического единства научной и научно-технической деятельности является не только крупномасштабное финансовое обеспечение науки, но и соблюдение оптимальных пропорций между видами НИОКР: фундаментальными исследованиями, прикладными исследованиями и разработками. Опыт индустриально развитых стран (на примере США) свидетельствует о том, что наиболее оптимальной является следующая структура затрат на науку: фундаментальные исследования – 7%, прикладные исследования – 20%, разработки – 73%⁴. Анализ федерального бюджета, как основного источника финансирования науки, свидетельствует о том, что в Российской Федерации на фундаментальные исследования расходуется около 30%, а на прикладные исследования и разработки – около 70% от совокупных бюджетных ассигнований на науку.

В этой связи не удивительным является факт низкой результативности научной и научно-технической деятельности, поскольку многие научные исследования заканчиваются на стадии фундаментальных исследований и не находят своего дальнейшего воплощения в результатах прикладных исследований и разработок и, в конечном итоге, в инновационной продукции. Статистические данные свидетельствуют о том, что значительный рост бюджетного финансирования НИОКР с 2000 по 2012 год (более чем на порядок в текущих ценах) существенным образом не повлиял на рост результативности научной и научно-технической деятельности, не обеспечил прирост выпуска инновационной продукции (удельный вес инновационной продукции в объеме отгруженной продукции ежегодно находится на уровне 5%) и ВВП, соответствующего ведущим индустриальным странам.

Важным направлением государственной поддержки науки и инноваций является развитие кооперации российских высших учебных заведений, государственных научных учреждений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства. В 2013 году из федерального бюджета запланировано выделить на указанные цели субсидии в размере 4850,0 млн.рублей. Очевидно, что этих средств явно недостаточно для реализации крупномасштабных инновационных проектов.

В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»⁵ перед правительством страны поставлена задача принять меры по созданию и модернизации 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году. При этом в Указе также поставлена задача принять меры по увеличению производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года.

⁴ Тодосийчук А.В. Наука как фактор социального прогресса и экономического роста. 2-е изд., доп. и переработ.- М.: НИИЭНО, 2005.-500с.

⁵ <http://www.rg.ru/2012/05/09/gospolitika-dok.html>

Решение указанных выше задач требует соответствующего финансового обеспечения, поскольку создание и модернизация рабочих мест весьма дорогостоящий проект. Также возникает необходимость корректировки ныне действующей государственной политики в области профессионального образования всех уровней. Статистические данные свидетельствуют о том, что основную нагрузку в финансировании профессионального образования по-прежнему несет федеральный бюджет. Причем, основная часть расходов федерального бюджета (более 80%) направляется в систему высшего профессионального образования при наличии дефицита квалифицированных рабочих кадров и специалистов среднего звена.

Для обеспечения устойчивого развития профессионального образования необходимо создавать благоприятные условия для привлечения инвестиций в профессиональное образование со стороны работодателей. Опыт последних двух десятилетий показал, что работодатели достаточно пассивно инвестируют средства в подготовку кадров. В частности в 2011 году их доля в структуре средств учреждений начального профессионального образования составила всего 1,6%, учреждений среднего профессионального образования - 1,6%, учреждений высшего профессионального образования - 8,9%.

Очевидно, что при таком состоянии профессионального образования Россия не сможет осуществить инновационный прорыв, обеспечить высокую конкурентоспособность отечественной продукции на внутреннем и внешнем рынках.

Наряду с необходимостью увеличения бюджетных ассигнований в науку и профессиональное образование, реализацию радикальных инновационных проектов, модернизацию основных фондов промышленности, органам государственной власти всех уровней необходимо также решать задачи по повышению эффективности использования средств федерального бюджета. По итогам проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий в 2008 году выявлено нарушений в финансово-бюджетной сфере на сумму 96,6 млрд. рублей, в 2009 году – 238,3 млрд. рублей, 2010 году – 483,9 млрд. рублей, 2011 году – 718,5 млрд. рублей, 2012 году – 781,4 млрд. рублей⁶.

Анализ проводимой за последние годы бюджетной политики позволяет сделать вывод о том, что одного только механического наращивания средств в интеллектуальный сектор экономики явно недостаточно для повышения ее эффективности. Прежде всего, необходимо совершенствовать систему государственного стратегического управления экономикой. В заключение целесообразно отметить следующее.

1. Главными задачами бюджетной политики для обеспечения перевода российской экономики на инновационный путь развития являются: финансовое обеспечение реализации приоритетных направлений научно-

⁶ <http://www.ach.gov.ru/ru/revision/reports-by-years/>

технологического и инновационного развития с учетом имеющегося научно-технического потенциала и долгосрочных прогнозов развития науки и технологий; создание национальной инновационной системы, обеспечивающей эффективную коммерциализацию результатов НИОКР; обеспечение приоритетного развития обрабатывающих, наукоемких отраслей, увеличение объема выпускаемой ими продукции, существенное снижение материалоемкости и энергоемкости производства.

2. В условиях прогнозируемого уже в среднесрочной перспективе снижения роли энергосырьевого сектора экономики, как основного источника формирования федерального бюджета, особого внимания требует решение проблемы повышения доходов, получаемых в основном за счет эффективного использования научно-технического потенциала страны, вовлечения результатов научной и научно-технической деятельности в хозяйственный оборот.

3. В федеральном бюджете на 2013 год и последующие годы необходимо предусмотреть выделение необходимых средств в части финансирования науки и инноваций для достижения значений показателей, предусмотренных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации 17 ноября 2008 года № 1662-р), а также Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 2227-р)⁷.

4. При планировании объемов и структуры расходов федерального бюджета на научные исследования и разработки необходимо обеспечить соблюдение научно обоснованных пропорций между фундаментальными исследованиями, прикладными исследованиями и разработками для обеспечения технологического единства научной и научно-технической деятельности.

5. Необходимо разработать научно обоснованную концепцию государственной долговой политики. Особенно это актуально в условиях финансово-экономического кризиса, увеличения расходных обязательств федерального бюджета по обслуживанию государственного долга, финансированию социальных расходов и расходов для модернизации экономики на инновационной основе. Необходимо обеспечить увязку программ внешних и внутренних заимствований с прогнозируемыми результатами исполнения федеральными бюджетами.

6. В условиях индифферентности предпринимательского сектора российской экономики к науке и инновациям необходимо активнее развивать институт частно-государственного партнерства, в результате которого государство, бизнес и наука совместно формируют и реализуют крупные научно-технические и инновационные проекты, поддерживаются

⁷ <http://правительство.пф.gov/results/17449/>

инвестиционные проекты развития машиностроения, в том числе через механизмы льготного налогообложения, кредитования, лизинга.

7. В целях обеспечения экономики страны квалифицированными кадрами необходимо на всех уровнях государственного управления, прежде всего федеральном, в первоочередном порядке решить следующие основные задачи: а) осуществить разработку долгосрочного прогноза потребности в квалифицированных кадрах по востребованным рынком труда профессиям и специальностям для реализации приоритетных направлений научно-инновационного развития; б) обеспечить формирование государственного и муниципального заказа на подготовку кадров с учетом закономерностей развития науки, технологий и техники, потребностей рынка труда; в) планирование расходной части федерального бюджета, региональных и муниципальных бюджетов на профессиональное образование должно осуществляться с учетом характеристик государственного и муниципального заказа на подготовку кадров; г) при планировании структуры образовательной системы необходимо обеспечить соблюдение экономически обоснованных пропорций между видами и уровнями профессионального образования; д) обеспечить трудоустройство лиц, окончивших дневные отделения учреждений профессионального образования всех уровней за счет бюджетных средств.

8. Наряду с решением проблем увеличения бюджетного финансирования науки и инноваций Правительству Российской Федерации необходимо разработать систему мер по повышению ответственности федеральных органов исполнительной власти и государственных корпораций, являющихся государственными заказчиками государственных и федеральных целевых программ, а также государственных академий наук и государственных фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности за целевое и эффективное расходование бюджетных средств, получение научных и научно-технических результатов на уровне современных требований и их последующее вовлечение в хозяйственный оборот, внедрение в реальном секторе экономики и производстве инновационной продукции.

Источник публикации:

А.В.Тодосийчук Бюджетная политика и экономический рост.//Проблемы теории и практики управления, 2013, № 3, с. 41-50