

© 2012 г.

Леван Миндели

член-корреспондент РАН

директор Института проблем развития науки РАН

(e-mail: L.Mindeli@issras.ru)

Сергей Черных

доктор экономических наук, профессор

зав. сектором Института проблем развития науки РАН

(e-mail: esterbio@rambler.ru)

О ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОМ ФИНАНСИРОВАНИИ ИССЛЕДОВАНИЙ И РАЗРАБОТОК

Важнейшим фактором, определяющим состояние научного потенциала и в конечном итоге результативность научной и инновационной деятельности, является её финансирование. В статье рассматривается ряд проблем, связанных с существенным расширением программно-целевого финансирования в сфере исследований и разработок. Анализируется ход формирования соответствующих государственных программ, даётся оценка проводимым реформам в финансировании бюджетных научных учреждений, в том числе в системе государственных академий наук.

Ключевые слова: исследования и разработки, программно-целевое планирование, государственные программы, программный бюджет, бюджетные научные учреждения.

Программно-целевой метод финансирования государственных расходов является одним из инфраструктурных институтов государственного управления, альтернативой которому выступает сметное бюджетирование. В соответствии с программно-целевыми принципами формирование бюджета происходит на основе обеспечения прямой взаимосвязи между общественно значимыми конечными результатами и бюджетными ресурсами, с помощью которых финансируется программная деятельность субъектов бюджетного планирования для обеспечения достижения поставленных целей.

Базовым принципом программно-целевого метода финансирования служит планирование от конечных целей к средствам, вплоть до программы конкретных работ, обеспечивающей достижение поставленных целей. Этот принцип должен реализовываться при решении и согласовании всех плановых задач в разрезе всех уровней управления, всех периодов времени, всех этапов предоставления государственных услуг, создания инфраструктуры, внедрения инноваций и т.п. Реализация программ-

но-целевого подхода осуществляется посредством государственной (муниципальной) программы как комплекса операций (мероприятий), увязанных технологически, ресурсно и организационно, и обеспечивающих достижение поставленной цели.

Современная программно-целевая концепция финансирования, получившая в англоязычной литературе определение «новой системы бюджетирования, ориентированного на результат», берет начало из системы PPBS (планирование – программирование – бюджетирование), спроектированной в США в конце 50-х – начале 60-х годов, и концепции программно-целевого планирования (ПЦП), получившей развитие в 60-70 годы XX века в СССР. Общим для PPBS и ПЦП является системный подход, который включает в себя:

- группировку расходов, связанных с достижением конкретного результата, вне зависимости от количества ведомств, занятых в данном процессе;
- учёт полных затрат, включая накладные расходы;
- разработку измеримых индикаторов достижения планируемых результатов и оценка качества производимых товаров и предоставляемых услуг в сравнении с аналогичными товарами и услугами, производимыми частным сектором;
- сравнение достигнутых результатов с установленными индикаторами с целью оценки эффективности и результативности бюджетных расходов;
- высокий уровень подотчётности, сопровождающийся соответствующей системой мотивации (санкции и вознаграждения).

Программно-целевое планирование и финансирование в сфере исследований и разработок (ИР) предполагает системное выделение денежных средств в соответствии с утвержденными долгосрочными программами, направленными на решение с помощью ИР определенных социально-экономических задач, и предусматривает создание особого организационно-процедурного механизма. Таким образом, финансовые ресурсы направляются не в отдельные научные институты, а в исследовательские программы, преодолевающие границы центров и научных дисциплин, соперничающих друг с другом. При реализации ПЦП решается целый комплекс социально-экономических и организационных задач: поддержка актуальных направлений научных исследований, подготовка по ним кадров, стимулирование участия промышленности в реализации результатов ИР.

Наиболее сложной, но и эффективной формой ПЦП в советское время были междисциплинарные и межотраслевые проекты, выполнявшиеся

по специальным постановлениям ЦК КПСС и Совета министров СССР. Результатами именно таких работ стали исторические достижения страны в научно-технической сфере (исследования в областях ядерной и термоядерной энергии, ракетно-космических технологий и т.д.). Уровень эффективности ПЦП в советской отраслевой науке стал падать по мере того, как слабела личная ответственность за результаты работ руководителей ведомств и научных организаций.

В Российской Федерации объектом ПЦП стали федеральные целевые программы (ФЦП), служащие инструментом реализации приоритетных задач государства и одновременно формой бюджетного и внебюджетного финансирования ИР. В 1990-х годах число ФЦП было чрезмерно большим: финансировалось до 155 федеральных целевых программ. Это привело к тому, что финансовые ресурсы, необходимые для их реализации, стали превосходить экономические возможности государства. Следствием стали хроническое невыполнение обязательств бюджета по финансированию ФЦП и срывы планов по их внебюджетному финансированию. В сентябре 1996 г. была сформирована единая федеральная целевая научно-техническая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники гражданского назначения» (ФЦНТП). Выделение ФЦНТП из состава прочих федеральных программ, содержащих ИР, связывалось с тем, что именно она призвана была выполнять функции основного механизма реализации национальных приоритетов в области науки и технологий¹.

Хотя в практике бюджетного планирования финансирование посредством государственных программ осуществляется уже около 20 лет, говорить о действительном применении программно-целевого подхода пока не приходилось. До 2012 г., несмотря на обилие целевых программ, распределение средств происходило по ведомственному признаку и с использованием бюджетной сметы, что провоцировало массу проблем, в частности, связанных с финансированием вневедомственных объектов и в конечном итоге – с эффективностью расходования бюджетных средств.

Новый порядок финансирования, вступивший в силу с 1 января 2012 г., знаменует собою переход к полноценному программно-целевому методу планирования. Предполагается, что эффективность работы оперативных единиц (выступающих также субъектами бюджетного планирования) будет обусловлена увязкой бюджетных расходов с функциями субъектов

¹ Подробнее см.: Миндели Л.Э., Черных С.И. Проблемы финансирования российской науки // Общество и экономика. 2009. № 1; Миндели Л.Э., Черных С.И. и др. Финансирование науки и инноваций в России: состояние, проблемы, перспективы. М.: ИПРАН РАН, 2010.

бюджетного планирования, а также установления количественных показателей, измеряющих результаты и затраты на их достижение, в целях стимулирования повышения эффективности деятельности государственных органов и их отдельных подразделений. Переход к программному бюджету требует повышения качества организации бюджетного планирования программных расходов и их обоснованности, направленности на достижение количественно измеряемых результатов, взаимосвязи различных программных инструментов, а также увеличения доли охвата планируемыми программными мероприятиями бюджетных средств с учётом 8-10-летней перспективы. С данных позиций мы не согласны с мнением, что постановка вопроса о необходимости стратегического планирования грешит забвением рыночных принципов и «абсолютизацией возможностей государства и его способности понимать потребности общества...»¹. Как мы уже отмечали, стратегическое планирование в рамках PPBS уже 50 лет осуществляется в США, а американское правительство никак нельзя заподозрить в стремлении реализовать «антирыночные утопии».

Возвращаясь к проблемам российского сектора исследований и разработок, отметим, что на заседании Совета при Президенте РФ по науке и образованию, состоявшемся 29 октября 2012 г., была особо подчёркнута необходимость корректировки бюджетных инструментов в направлении их большей адресности с учётом дифференцированного подхода к финансированию различных стадий исследовательского цикла, установки понятной и прозрачной связи между научными результатами и вознаграждением учёных².

По этому поводу В. Путин в своей статье «О наших экономических задачах» также сказал: «Для Российской академии наук, ведущих исследовательских университетов и государственных научных центров должны быть утверждены десятилетние программы фундаментальных и поисковых исследований. Но такие программы надо будет защищать, а по ходу их исполнения регулярно отчитываться. Не перед чиновниками Минобрнауки – перед налогоплательщиками и научным сообществом с привлечением авторитетных международных специалистов. А в случае, когда речь идет об оборонных и других разработках, в которых непосредственно заинтересовано государство, – перед руководителями страны»³. Такой подход позволит четко определить будущие затраты, привлечь международную экспертизу для оценки проводимых работ, использовать мировой опыт с учетом про-

¹ Кудров В. К оценке российской социально-экономической системы // Общество и экономика. 2012. № 9. С.31.

² Официальный сайт Президента России. <http://президент.рф/> выступления / 16726

³ Ведомости. 30 января 2012 г. № 15.

гнозов, который делают сами ученые по развитию тех или иных направлений своих научных исследований. Вместе с тем, как мы покажем далее, в данном процессе имеются и свои «подводные камни».

Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации утвержден Постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588. Согласно данному постановлению финансовое обеспечение реализации государственных программ в части расходных обязательств Российской Федерации осуществляется за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета (далее – бюджетные ассигнования). Распределение бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ (подпрограмм) утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Первым **«программно-целевым» бюджетом** фактически стал федеральный бюджет на 2012 г. и предстоящий период 2013–2014 гг. По расчетам специалистов Минфина РФ, доля расходов на финансирование государственных программ в начавшийся с 2012 г. трехлетний период составит более 96% в общей сумме расходов федерального бюджета¹ (таблица 1). На федеральном уровне сформирован перечень из 41 госпрограмм, которые придут на смену федеральным целевым программам. Все программы поделены на пять основных блоков: «новое качество жизни», «инновационное развитие и модернизация экономики», «обеспечение национальной безопасности», «сбалансированное региональное развитие» и «эффективное государство». Аналогичная схема бюджетного планирования в целях повышения эффективности бюджетных расходов будет применяться и на региональном уровне.

Основная расходная нагрузка приходится на программы социальной направленности («новое качество жизни»). Сюда относятся программы, связанные с развитием здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, поддержкой социального обеспечения граждан, развитием пенсионной системы и т.п. На их долю приходится от 49,8% (в 2012 г.) до 46,4% (в 2014 г.) от общих расходов по государственным программам.

Ещё около 35-40% от расходов по всем государственным программам распределено между программами, связанными с обеспечением национальной безопасности, и программами, направленными на инновационное развитие и модернизацию экономики. Причём предполагается увеличение доли расходов на программы, связанные с обеспечением нацио-

¹ Основные направления бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов. URL: <http://www.minfin.ru>.

нальной безопасности (с 17,8% в 2012 г. до 21,8% в 2014 г.), и снижение доли расходов по программам инновационного развития (с 16,5% до 15,0% соответственно). Оставшаяся часть расходов приходится на программы, обеспечивающие сбалансированное региональное развитие, и программы, связанные с реформами в области государственного управления (эффективное государство). Учитывая ситуацию с финансированием гражданской науки, которая будет рассмотрена далее, тенденция с относительным сокращением расходов на программы инновационного развития явно противоречит официально заявленным приоритетам экономического развития страны.

Таблица 1

Расходы на финансирование государственных программ в 2012–2014 гг., млрд руб.

	2012 год	2013 год	2014 год
Всего по государственным программам: (41 программа)	12 189,4	12 943,20	13 314,60
(% к общей сумме расходов федерального бюджета)	96,3%	96,7%	96,8%
в том числе по направлениям:			
Новое качество жизни (13 программ)	6 071,1	6 249,3	6 180,4
% к расходам по государственным программам	49,8%	48,3%	46,4%
Инновационное развитие и модернизация экономики (17 программ)	2 009,1	1 976,1	1 997,5
% к расходам по государственным программам	16,5%	15,3%	15,0%
Обеспечение национальной безопасности (2 программы)	2 167,5	2 593,8	2 899,5
% к расходам по государственным программам	17,8%	20,0%	21,8%
Сбалансированное региональное развитие (4 программы)	755,2	618	517,1
% к расходам по государственным программам	6,2%	4,8%	3,9%
Эффективное государство (5 программ)	1 186,5	1 506,0	1 720,2
% к расходам по государственным программам	9,7%	11,6%	12,9%

Источник: Данные Минфина РФ.

Открытая часть программного направления «Инновационное развитие и модернизация экономики» включает в себя государственные про-

граммы «Развитие науки и технологий», «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Космическая деятельность России», «Развитие атомного энергопромышленного комплекса», «Развитие транспортной системы», «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия», «Развитие лесного хозяйства», а также 5 госпрограмм по развитию отечественной промышленности.

Содержание программ «Развитие науки и технологий» и «Экономическое развитие и инновационная экономика» в рамках направления «Инновационное развитие и модернизация экономики», а также распределение средств на их реализацию, представлены в таблице 2.

Таблица 2

Государственные программы направления «Инновационное развитие и модернизация экономики» (открытая часть), млрд руб.

Наименование	2012 год	2013 год	2014 год	Основные цели и направления реализации
Всего по направлению	1 868,8	1 808,1	1 745,3	
<i>из них:</i>				
Развитие науки и технологий <i>(26 ГРБС)</i>	146,3	126,0	84,7	Формирование конкурентоспособного и эффективно функционирующего сектора исследований и разработок и обеспечение его ведущей роли в процессах технологической модернизации российской экономики.
Экономическое развитие и инновационная экономика <i>(11 ГРБС)</i>	151,7	111,6	108,8	Создание высококонкурентной институциональной среды, стимулирующей предпринимательскую активность и привлечение капитала в экономику. Переход российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития. Повышение эффективности государственного управления.

В целом формирующуюся **программную систему организации исследований и разработок в Российской Федерации** можно представить следующим образом (по состоянию на 10 декабря 2012 г.):

- Государственная программа «Развитие науки и технологий на 2013–2020 гг.» (согласована с федеральными органами исполнительной власти, рассмотрена на заседании правительства РФ, проходит доработку);
- Единая программа фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013–2020 годы) (согласована с государственными академиями наук, дата рассмотрения правительством РФ не определена);
- Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 годы (утверждена распоряжением Правительства РФ от 3 декабря 2012 г. № 2237-р).

Согласно Указу Президента Российской Федерации «О долгосрочной государственной экономической политике» от 7 мая 2012 г. № 596 государственная программа «Развитие науки и технологий на 2013–2020 гг.» (РНТ), определяющая вектор долгосрочного развития государственной научно-технической политики с учётом важнейших направлений модернизации и инновационного развития национальной экономики, официально должна быть утверждена до 31 декабря 2012 г.

Сферой ответственности РНТ является создание научно-технологического задела, прежде всего межотраслевой направленности, основывающегося на системе фундаментальных исследований, а также создание единой инфраструктуры обеспечения сектора ИР, регулирование и координация его развития. Кроме того, решается очень важный вопрос – финансовое обеспечение деятельности всех научных организаций, выполняющих исследования независимо от организационно-правовой формы, ведомственной принадлежности. В этой связи, как представляется, должна быть исключена монополия Министерства образования и науки РФ на формирование руководящих органов данной государственной программы, а следовательно, и на единоличное принятие соответствующих управленческих и организационных решений. Руководство отдельными мероприятиями в рамках РНТ должны осуществлять профессиональные сообщества: Российская академия наук, Российский союз ректоров, Ассоциация государственных научных центров с участием при необходимости заинтересованных органов государственной власти. Общее руководство программой должен осуществлять Координационный совет, утверждаемый правительством РФ по представлению Минобрнауки и РАН. При этом руководство Координационным советом осуществляется сопредседателями – руководителями Минобрнауки и РАН.

Что касается Единой программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013–2020 годы), то существенные шаги в направлении программно-целевого планирования в области фундаментальных научных исследований были сделаны, когда распоряжением Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 233-р была утверждена Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008–2012 годы (Программа 2008–2012), призванная обеспечить не только стабильность финансирования фундаментальных исследований, но и максимальную широту выбора перспективных и приоритетных направлений, определенных научным сообществом, расширение конкурентной среды в академическом секторе науки. Опыт реализации Программы 2008–2012 свидетельствует о значительном движении вперед в организации фундаментальной науки, и прежде всего междисциплинарных фундаментальных исследований, а также в формировании общего взгляда государства на фундаментальную науку и ее роль в развитии страны.

Вместе с тем, в ходе реализации Программы 2008–2012 не удалось обеспечить необходимое соотношение базового финансирования научных организаций и конкурсных процедур, в которых главными критериями отбора проектов для финансирования выступают соответствие научных исследований приоритетам, установленным научным сообществом, и квалификация исполнителей. Сохранилась ведомственная изолированность научных организаций в отношении доступа к ресурсам самой программы.

Логично предположить, что требовалось решить выявленные проблемы Программы 2008–2012 и осуществить новый стратегический шаг в совершенствовании программно-целевого подхода к управлению фундаментальными исследованиями в стране. Этот шаг – формирование Единой программы фундаментальных исследований (ЕПФИ), которое предполагает участие в ее реализации не только научных организаций государственных академий наук, но и высших учебных заведений, прежде всего исследовательских и федеральных университетов, а также других научных центров страны (ГНЦ и ряд ведущих вузов ведомственной принадлежности). Новая программа также должна обеспечить максимальное развитие и участие системы государственных фондов поддержки научной и научно-технической деятельности в реализации фундаментальных исследований. В формирующейся программе важно также предусмотреть мероприятия по решению назревших проблем фундаментальной науки в междисциплинарном плане. Мероприятия новой программы, в конечном счете, должны быть направлены на повышение эффективности бюджетных расходов на фундаментальную науку и создание более благоприят-

ной исследовательской среды для получения научных результатов мирового уровня. С учётом этого для успешной реализации ЕПФИ, на наш взгляд, в первую очередь требуются:

1) создание системы координации по каждому конкретному направлению фундаментальной науки, в совокупности охватывающей весь фронт фундаментальных исследований, проводимых в Российской Федерации, независимо от ведомственной принадлежности участников и исполнителей программы, а также их организационно-правового статуса;

2) оптимизация финансовых потоков, прежде всего за счёт:

- исключения необоснованного дублирования выполняемых научных проектов;
- более точной увязки размеров ассигнований с прогнозами развития соответствующего научного направления;
- совершенствования координации инициативных исследований научных коллективов, финансируемых бюджетными научными фондами, с общей логикой развития соответствующего научного направления.

Важнейшей составной частью ЕПФИ является Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 гг. (ПФНИ ГАН). И это закономерно.

Государственные академии наук занимают центральное место в системе фундаментальных исследований. На них приходится более 80% бюджетных ассигнований на фундаментальные исследования. Главной функцией академического сектора науки является расширенное воспроизводство знаний мирового уровня, способствующих технологическому, экономическому, социальному и духовному развитию России; сохранение на этой основе статуса страны как мировой научной державы. В государственных академиях наук за годы рыночных реформ в целом удалось сохранить высококвалифицированные кадры, объединённые в научные школы – носители лучших традиций отечественной науки, инфраструктуру, обеспечивающую организацию и координацию научных исследований, материально-технический потенциал, международные научные связи. Академический сектор науки является важнейшим механизмом развития и передачи из поколения в поколение интеллектуального и культурного потенциала нации.

В настоящее время существует точка зрения об академической науке как о пережитке прошлого, идет противопоставление ее всему научному сообществу. Это, к сожалению, нашло отражение в процессе формирования государственной программы «Развитие науки и технологий на 2013–

2020 гг.», которую некоторые чиновники рассматривают как инструмент для изменения системы управления фундаментальной наукой и передачи этих функций от научного сообщества Министерству образования и науки, что является нарушением прав на самоуправление государственных академий наук, предусмотренных действующим законодательством.

ПФНИ ГАН, по нашему мнению, должна реализовываться на основе следующих основных принципов:

- формирование научным сообществом приоритетов фундаментальных исследований с учетом мировых тенденций развития науки;
- комплексность решения наиболее актуальных проблем фундаментальных исследований;
- сосредоточение ресурсов и усилий на основных направлениях фундаментальных исследований;
- обеспечение стабильности бюджетного финансирования фундаментальных научных исследований академического сектора науки;
- гибкость выбора конкретных научно-исследовательских работ, реализуемых в рамках программы, возможность перераспределения бюджетных средств (не менее 20% от общего объема) в пределах финансирования, выделяемого государственным академиям наук, и их концентрация на основных направлениях фундаментальных исследований;
- использование конкурсных механизмов отбора проектов для реализации в рамках программы;
- развитие многоуровневой системы экспертизы при формировании планов и программ фундаментальных исследований и оценке результативности деятельности научных организаций государственных академий наук;
- обеспечение эффективного управления программой и контроля за целевым использованием выделенных средств.

Финансовое обеспечение ПФНИ ГАН осуществляется исходя из того, что ассигнования из федерального бюджета на реализацию программы выделяются государственным академиям наук в порядке, установленном правительством Российской Федерации, при этом в соответствии с правительственным постановлением № 671 от 2 сентября 2010 г. выполняемые в рамках ПФНИ ГАН исследования оформляются как государственное задание. Финансирование фундаментальных научных исследований в государственных академиях наук осуществляется на конкурсной основе по результатам экспертизы проектов, сопровождается информационной от-

крытостью и регулярной публичной отчетностью как по отдельным проектам, так и по тематическим программам в целом. В составе направлений фундаментальных научных исследований могут предусматриваться мероприятия по развитию инфраструктуры (приобретение дорогостоящего научного оборудования, обеспечение доступа к научным электронным ресурсам, подписка на научные журналы), созданию условий для повышения эффективности фундаментальных исследований, а также по поддержке исследований, проводимых аспирантами и молодыми учеными.

На реализацию ПФНИ ГАН планируется выделить из федерального бюджета почти 632 млрд руб. за восемь лет. Самые большие ассигнования получит Российская академия наук – финансирование её научных исследований из госбюджета за восемь лет возрастёт примерно с 55 до 75 млрд руб. в год и составит за всё время почти 510 млрд руб. (см. таблицу 3).

Таблица 3

Ассигнования из федерального бюджета на реализацию Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 гг. (млн руб.)

ГАН	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
РАН	55026,67	57021,88	57185,82	60665,5	64638,55	68470,97	71989,88	75347,15
РАМН	4923,32	5059,86	5078,62	5334,43	5665,43	6136,21	6389,55	6570,71
РАСХН	7361,0	7616,4	7665,2	8131,6	8664,2	9177,9	9649,6	10099,6
РААСН	158,6	162,6	162,9	172,9	184,2	195,1	205,1	214,7
РАО	623,1	646,6	647,2	686,6	731,6	775,0	814,8	852,8
РАХ	194,7	200,8	202,5	214,8	228,8	242,5	254,9	266,8
Всего	68287,39	70708,14	70942,24	75205,8	80112,78	84997,68	89303,83	93351,76

Примечание: РАН – Российская академия наук, РАМН – Российская академия медицинских наук, РАСХН – Российская академия сельскохозяйственных наук, РААСН – Российская академия архитектуры и строительных наук, РАО – Российская академия образования, РАХ – Российская академия художеств.

Будем надеяться, что представленный сценарий программного финансирования государственных академий наук позволит укрепить конкурентоспособность российской фундаментальной науки в глобальном масштабе путем поддержания научного приоритета страны в фундаментальных научных исследованиях мирового уровня, создания условий для активизации инновационной деятельности, обеспечения эффективного

участия России в международном научно-технологическом разделении труда. К сожалению, пока реальности другие. Во-первых, нельзя забывать о существующей инфляции, которая у нас в стране составляет 5-6 % в год, что практически сводит на нет темпы роста бюджетных ассигнований. Во-вторых, анализ расходов федерального бюджета на науку до 2015 г. (таблица 4) свидетельствует о сокращении государственного финансирования науки гражданского значения, несмотря на декларируемую необходимость модернизации экономики, перехода к инновационному пути развития и диверсификации экономики с целью снижения зависимости бюджетных доходов от рыночной конъюнктуры. Об этом, кстати, говорят и данные по программному финансированию, приведенные в таблицах 1 и 2.

Таблица 4

Российский ВВП и расходы федерального бюджета на науку
(млрд руб.)

Показатели	2011	2012	2013	2014	2015
ВВП	54 585,6	60 590,0	66 515,0	73 993,0	82 937,0
Бюджетные расходы на науку гражданского назначения	290,6	325,7	342,1	322,2	307,8
% к ВВП	0,53	0,54	0,51	0,44	0,37

Источник: 2011–2012 гг. – данные ИПРАН РАН; 2013–2015 гг. – данные Министерства финансов РФ (Проект федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов).

Основная причина всех проблем с финансированием исследований и разработок в России, на наш взгляд, заключается в том, что критерий результативности напрямую применяется к тем сферам, в которых достижение определенной задачи, во-первых, отложено во времени, во-вторых, имеет качественные характеристики, трудно поддающиеся количественной оценке. Тенденция включения научных организаций, в том числе занимающихся фундаментальными исследованиями, в рыночные отношения приводит к деформации собственно научного процесса. Необходимость привлечения финансовых ресурсов любыми способами привела к распространению ИР, выполняемых на заказ, зачастую характеризующихся низким качеством исполнения. Следует отметить, что принципиальную роль в формировании подобной системы сыграли институциональные факторы. Если в советское время рыночные принципы считались общественно неприемлемыми, то в новых условиях стремление к прибы-

ли любыми путями для многих стало обычным и даже необходимым принципом выживания. Можно сказать, что подобный подход стал главенствовать и в бюджетной сфере: все административные реформы идут по пути всё большего ужесточения требований к достижению конкретного измеримого результата, в зависимость от которого ставится финансирование и в первую очередь программно-целевое.

Представляется не случайным, что переход на программный бюджет совпал по времени с принятием федерального закона от 6 ноября 2011 г. № 291-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся деятельности государственных академий наук и подведомственных им организаций». Согласно данному закону в федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» вносится характеристика государственных академий наук как некоммерческих организаций, которые созданы в форме государственных бюджетных учреждений, наделяются правом управления своей деятельностью, правом владения, пользования, распоряжения имуществом, находящимся в федеральной собственности и принадлежащим им на праве оперативного управления, в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставами таких академий наук.

Государственные академии наук вправе осуществлять полномочия учредителей государственных унитарных предприятий, государственных учреждений и собственников закрепленного за ними федерального имущества, в том числе полномочия по изменению типа подведомственных им государственных учреждений, закреплению за подведомственными организациями имущества, назначению их руководителей, заключению с ними и расторжению трудовых договоров, утверждению и изменению уставов подведомственных им организаций.

ГАН и раньше были наделены правом на создание, реорганизацию и ликвидацию подведомственных организаций. Однако согласно статье 120 Гражданского кодекса РФ учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное или муниципальное учреждение). Таким образом, исходя из норм ГК РФ, подведомственные академиям учреждения должны быть частными, что полностью противоречит статусу этих учреждений, за которыми закрепляется имущество, находящееся в феде-

ральной собственности. В настоящее время эта ситуация исправлена и государственные академии наук (бюджетные учреждения) получили возможность полноправно действовать в качестве учредителей подведомственных им организаций (государственных бюджетных или автономных учреждений), что закреплено положениями федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 240-ФЗ «О внесении изменения в статью 6 федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике».

Насколько выгоден для академических организаций статус государственных бюджетных учреждений? Ответ на этот вопрос неоднозначен. С одной стороны, например, полномочный представитель президента РФ в Сибирском федеральном округе В. Толоконский, выступая на общем годовом собрании Сибирского отделения РАН 19 апреля 2012 г., отметил, что новый статус ограничивает возможности научных институтов: «Надо думать о том, что вот эта универсальная форма государственного бюджетного учреждения для некоторых государственных сфер не очень актуальна, не очень адаптирована для целей развития»¹. По существу крупный государственный чиновник завуалированно высказал мысль, что академические организации, получив «универсальный» статус, во многом потеряли свою самобытность и встали в один ряд с другими государственными бюджетными учреждениями. С другой стороны, с принятием федерального закона № 291-ФЗ были, наконец, урегулированы правовые статусы государственных академий наук и подведомственных им организаций, ликвидированы существовавшие противоречия с нормами Гражданского кодекса РФ и федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике».

Следует также отметить, что ФЗ-291 базируется на положениях федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Несмотря на то, что данный законодательный акт был принят почти три года назад, он до сих пор остаётся предметом острых дискуссий. Представители оппозиционных партий в Государственной думе настаивают на его скорейшей отмене, поскольку считают его антисоциальным, направленным на превращение некоммерческих учреждений в коммерческие организации, вытеснение бесплатного образования, медицины и культуры так называемыми платными услугами. Добавим, что к

¹ <http://www.ras.ru/news/shownews...>

платным услугам проблематично отнести и проведение чистых фундаментальных исследований – доказательство теорем Ферма и Пуанкаре нельзя заложить ни в какое государственное задание.

Говоря непредвзято, с принятием федеральных законов № 83-ФЗ и № 291-ФЗ для бюджетных научных учреждений повышается степень экономической свободы финансово-хозяйственной деятельности, что будет способствовать развитию практики договорных (контрактных) отношений с потребителями научно-технической продукции и образовательных услуг; формированию гибкого организационно-экономического механизма управления; диверсификации и расширению источников финансирования текущей и перспективной научно-исследовательской деятельности; созданию необходимых экономических стимулов и условий для повышения эффективности использования ресурсного потенциала. Вместе с тем, возможные выгоды от расширения экономической самостоятельности бюджетных научных учреждений могут быть нивелированы реальными потерями для общества и конкретных трудовых коллективов из-за усиления коммерциализации науки, её трансформации в отрасль товарного производства, функционирующую на сугубо рыночных началах.
