

Инвестиции в России

ЕЖЕМЕСЯЧНЫЙ ЖУРНАЛ КОНСУЛЬТАТИВНОГО СОВЕТА
ПО ИНОСТРАННЫМ ИНВЕСТИЦИЯМ В РОССИИ

№ 12, 2018

О МЕХАНИЗМАХ
ФИНАНСИРОВАНИЯ
НАУКИ

ОЦЕНКА
ФАКТОРОВ
ИЧК

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
ПРОБЛЕМЫ
РОССИИ

О НОВЫХ МЕХАНИЗМАХ

бюджетного финансирования науки

В данной статье основное внимание сконцентрировано на новых механизмах бюджетного финансирования научной и научно-технической деятельности посредством реализации Государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации, в том числе национального проекта «Наука», даны предложения по совершенствованию финансового обеспечения реализации государственной научно-технической политики.

Введение

Перспективы развития науки, как и экономики в целом, во многом зависят от физического и платежеспособного спроса на научную и научно-техническую продукцию со стороны потенциальных потребителей и ее широкомасштабного использования (внедрения) в практической деятельности. В соответствии с законодательством РФ финансирование научной и научно-технической деятельности осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, внебюджетных источников (собственных или привлеченных средств хозяйствующих субъектов и их объединений, а также средств заказчиков работ), иных источников.

В Российской Федерации традиционными источниками спроса на результаты научной и научно-технической деятельности являются:

1) государство, в лице федеральных и региональных органов власти (его доля во внутренних затратах на научные исследования и разработки составляет более 70%);

2) предпринимательский сектор экономики, включающий в себя также компании с преобладающим государственным участием в их уставном капитале (его доля составляет менее 30%);

3) некоммерческий сектор экономики (его доля менее 1%).

Из-за дефицита платежеспособного спроса на научную и научно-техническую продукцию, неэффективной налоговой и бюджетной политики, а также низкого качества научного и финансового менеджмента на всех уровнях управления, научно-техническая сфера находится в кризисном состоянии, о чем свидетельствует стабильно высокая доля убыточных научных организаций. В частности, в январе — июле 2018 г. доля убыточных организаций, выполняющих исследования и разработки, составила 34,7% (справочно: в январе — июле 2017 г. — 32,7%) [2, с. 171].

За годы реформ численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками, сократилась более чем в 2 раза с 1 677,8 тыс. чел. в 1991 г. до 708,8 тыс. чел. в 2017 г. [1, с. 341]. И это при том, что статистические данные свидетельствуют о росте заработной платы научных сотрудников и преподавателей вузов. Как следует из Доклада Правительства РФ Федеральному собранию РФ о реализации государственной политики в сфере образования за 2017 год¹ за IV квартал 2017 г. среднемесячная заработная плата научных сотрудников составила более 180% от прогнозного значения среднемесячного дохода от трудовой деятельности (с учетом допустимого 5% отклонения) в 80 субъектах РФ. В целом по стране среднемесячная заработная плата научных сотрудников выросла с 53,8 тыс. руб. (за январь-декабрь 2016 г.) до 63,4 тыс. руб. (за январь-декабрь 2017 г.) и по итогам 2017 г. составила 183,5% от среднемесячного дохода от трудовой деятельности по стране. В IV квартале 2017 г. среднемесячная заработная плата преподавателей вузов составила более 180% от прогнозного значения среднемесячного дохода от трудовой деятельности с учетом допустимого 5% отклонения, в 82 субъектах РФ. В целом по стране среднемесячная заработная плата преподавателей вузов выросла с 55 тыс. рублей (за январь-декабрь 2016 г.) до 63,8 тыс. рублей (за январь-декабрь 2017 г.) и по итогам 2017 г. составила 184,6% от среднемесячного дохода от трудовой деятельности по стране.

Основная часть бюджетного финансирования науки расходуется на оплату труда персонала для выполнения Указа Президента РФ от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» в соответствии с которым Правительству РФ поручено обеспечить повышение к 2018 г. средней заработной платы преподавателей вузов и научных сотрудников до 200% от средней заработной платы в соответствующем регионе. При этом следует отметить, что развитие науки обеспечи-

¹ <http://government.ru/news/32737/>

вают не только научные сотрудники и преподаватели вузов, но и инженерно-технические работники, о росте заработной платы которых чиновники от науки и образования не подумали. Кроме того, средняя заработная плата не отражает реальную ситуацию с оплатой труда в научно-технической сфере, в связи высоким уровнем неравенства в оплате труда между рядовыми сотрудниками и руководителями научных организаций и вузов, а также лицами, получающими разного рода гранты, контракты сторонних организаций и т. п.

На фоне недофинансирования науки и образования в целом и увеличения расходов на оплату труда преподавателей вузов и научных сотрудников оказались недофинансированными проекты по укреплению и развитию материально-технической базы научно-технической сферы, в результате чего коэффициент износа основных фондов в науке в 2017 г. превысил 60%, а по отдельным научным организациям значение этого показателя составило более 90%. Очевидно, что на такой материально-технической базе ученые даже с повышенной заработной платой вряд ли смогут получить научные результаты мирового уровня.

Финансирование науки из федерального бюджета в 2019—2021 годах

Государственной Думой 21 ноября 2018 г. принят в третьем чтении Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (проект № 556362-7). Указанный Закон о бюджете сформирован на основе «базового» варианта прогноза социально-экономического развития РФ на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 гг., который предполагает учет фактора продления санкционной политики и ответных экономических мер со стороны России на протяжении всего прогнозного периода, а также отсутствие иных геополитических потрясений и экономических шоков.

Анализ Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» свидетельствует о следующих объемах запланированных расходов федерального бюджета на научные исследования и разработки гражданского назначения: 408,1 млрд руб. в 2019 г., 442,0 в 2020 г. и 452,8 млрд руб. в 2021 году. В процентах к ВВП удельный вес расходов на научные исследования и разработки составит: в 2019 г. — 0,38%, в 2020 г. — 0,39% и 0,38% в 2021 году.

Для справки, номинальные расходы на финансирование гражданской науки в 2019—2021 гг. из федерального бюджета находятся на уровне «досанкционного» 2013 г. (427,9 млрд руб.). И это на фоне более чем двукратной девальвации рубля по отношению к основным мировым валютам. В итоге мы получим дальнейшую стагнацию научно-технической сферы.

Расходы федерального бюджета на фундаментальные научные исследования запланированы в следующих объемах: 178,9 млрд руб. в 2019 г., 199,1 в 2020 г., в 215,8 млрд руб. в 2021 году. В процентах к ВВП удельный вес расходов на фундаментальные научные исследования составит: в 2019 г. — 0,17%, в 2020 г. — 0,18%, в 2021 г. — 0,18 процентов.

Наряду с отмеченным номинальным ростом бюджетных расходов на фундаментальные научные исследования следует отметить хроническое недофинансирование прикладных научных исследований. Так, на финансирование прикладных научных исследований в области национальной экономики в 2019 г. запланировано выделить 163,8 млрд руб., в 2020 г. — 167,9 и в 2021 г. — 159,4 млрд рублей. В процентах к ВВП удельный вес расходов на финансирование прикладных научных исследований в области национальной экономики составит: в 2019 г. — 0,15%, в 2020 г. — 0,15%, в 2021 г. — 0,13 процентов.

Очевидно, что при таких объемах и такой структуре финансирования научных исследований и разработок из федерального бюджета по видам работ трудно будет (а зачастую практически невозможно) обеспечить технологическое единство научной и научно-технической деятельности, целостность научно-исследовательского цикла. В итоге сектор прикладных исследований и разработок обречен на дальнейшую деградацию.

Расходы федерального бюджета на финансовое обеспечение государственных программ и национальных проектов

В качестве новых инструментов реализации государственной научно-технической политики в 2018 г. Президентом РФ и Правительством РФ предложены Государственная программа «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» и национальный проект «Наука» в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Их финансовое обеспечение заложено в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов». Расходы федерального бюджета в 2019—2021 гг. на реализацию проекта государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» представлены в табл. 1 (стр. 5).

В этой связи следует отметить, что указанная Программа еще не утверждена Правительством РФ. В настоящее время действующим документом является Государственная программа РФ «Развитие науки и технологий» на 2013—2020 гг. (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 года № 301 (в ред. от 29 марта 2018 года)). Очевидно, что в рамках Государственной программы РФ «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» будет осуществляться реализация Государственной программы РФ «Развитие науки и технологий». Расходы федерального бюджета в 2019—2021 гг. на реализацию Государственной программы РФ «Развитие науки и технологий» представлены в табл. 2 (стр. 5).

Анализ объемов и структуры финансирования проекта государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» свидетельствует о том, что основные расходы идут на реализацию подпрограммы «Обеспечение глобальной конкурентоспособности российского выс-

Таблица 1

РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 2019-2021 гг. НА РЕАЛИЗАЦИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ «НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(тыс. руб.)*

Наименование 1	Г о д ы		
	2019 2	2020 3	2021 4
Всего	688 318 148,9	740 712 391,6	795 880 920,4
<i>в том числе:</i>			
Подпрограмма «Развитие национального интеллектуального капитала»	4 565 582,6	5 865 582,6	7 841 471,1
Подпрограмма «Обеспечение глобальной конкурентоспособности российского высшего образования»	468 938 533,2	507 075 000,8	544 327 848,2
Подпрограмма «Фундаментальные научные исследования для долгосрочного развития и обеспечения конкурентоспособности общества и государства»	144 755 627,5	150 791 560,5	156 054 379,2
Подпрограмма «Формирование и реализация комплексных научно-технических программ по приоритетам Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, а также научное, технологическое и инновационное развитие по широкому спектру направлений»	16 520 427,8	23 507 995,0	32 967 701,4
Подпрограмма «Инфраструктура научной, научно-технической и инновационной деятельности»	33 151 634,0	33 184 403,1	54 689 520,5
Федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России» на 2014—2020 годы	20 386 343,8	20 287 849,6	—

* Таблица составлена автором на основе Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»

шего образования» — ее удельный вес составляет 68,1% в 2019—2021 годах. В этой связи непонятно, почему основной статьей расходов в проекте государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» являются расходы

на оказание услуг по реализации образовательных программ высшего образования, а также на обеспечение деятельности образовательных организаций высшего образования, расходов на развитие их инфраструктуры.

Таблица 2

РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 2019-2021 ГГ. НА РЕАЛИЗАЦИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ «РАЗВИТИЕ НАУКИ И ТЕХНОЛОГИЙ»
(тыс. руб.) *

Наименование 1	Г о д ы		
	2019 2	2020 3	2021 4
Всего	169 727 986,9	188 451 471,0	204 855 707,9
<i>в том числе:</i>			
Подпрограмма «Развитие национального интеллектуального капитала»	1 900 000,0	2 700 000,0	4 450 000,0
Подпрограмма «Обеспечение глобальной конкурентоспособности российского высшего образования»	13 458 123,8	13 824 696,2	14 128 778,4
Подпрограмма «Фундаментальные научные исследования для долгосрочного развития и обеспечения конкурентоспособности общества и государства»	143 905 627,5	150 441 560,5	156 054 379,2
Подпрограмма «Формирование и реализация комплексных научно-технических программ по приоритетам Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, а также научное, технологическое и инновационное развитие по широкому спектру направлений»	1 692 336,0	7 808 289,0	2 635 445,0
Подпрограмма «Инфраструктура научной, научно-технической и инновационной деятельности»	7 271 899,6	12 350 199,1	27 587 105,3
Федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России» на 2014—2020 годы	1 500 000,0	1 326 726,2	—

* Таблица составлена автором на основе Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»

Таблица 3

РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА РЕАЛИЗАЦИЮ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «НАУКА»
(тыс. руб.) *

Наименование	Г о д ы		
	2019	2020	2021
1	2	3	4
Всего:	26 951 745,8	34 439 827,6	47 163 726,7
в том числе:			
Федеральный проект «Развитие научной и научно-производственной кооперации»	5 021 597,0	11 429 404,0	7 115 081,0
Федеральный проект «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации»	20 480 148,8	20 360 423,6	35 708 645,7
Федеральный проект «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок»	1 450 000,0	2 650 000,0	4 350 000,0

*Таблица составлена автором на основе Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»

Очевидно, что оказание услуг по реализации образовательных программ высшего образования, а также на обеспечение деятельности образовательных организаций высшего образования, расходов на развитие их инфраструктуры не относится к научной и научно-технической деятельности.

В рамках Государственной программы РФ «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» будет осуществляться реализация национального проекта «Наука». Подробнее остановимся на анализе национального проекта «Наука» и входящих в его состав федеральных проектов «Развитие научной и научно-производственной кооперации», «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации», «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок». Параметры финансового обеспечения реализации федеральных проектов в рамках национального проекта «Наука» представлены в табл. 3.

В рамках федерального проекта «Развитие научной и научно-производственной кооперации» предусматриваются бюджетные ассигнования федерального бюджета на:

- создание научных центров мирового уровня, включая сеть международных математических центров и центров геномных исследований, выполняющих исследования и разработки по актуальным направлениям с участием российских и зарубежных ведущих ученых;

- создание научно-образовательных центров.

В рамках федерального проекта «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» предусматриваются бюджетные ассигнования федерального бюджета на:

- создание цифровой системы управления сервисами научной инфраструктуры коллективного пользования;

- обновление приборной базы ведущих организаций, выполняющих научные исследования и разработки;

- государственную поддержку кооперации российских образовательных организаций высшего образования, государственных научных организаций и учреждений, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства;

- эксплуатацию Комплекса сверхпроводящих колец на встречных пучках тяжелых ионов NICA;

- предоставление доступа научным и образовательным организациям в информационно-коммуникационной сети «Интернет» к научным базам данных;

- строительство, модернизацию, оборудование (дооборудование), ремонт и эксплуатацию научно-исследовательских судов, проведение научно-исследовательских экспедиций;

- создание приборной базы реакторного комплекса «ПИК»;

- создание и модернизацию научной инфраструктуры для проведения масштабных научных проектов;

- создание Сибирского кольцевого источника фотонов (СКИФ);

- создание источника синхротронного излучения 4-го поколения (ИССИ-4);

- использование инфраструктуры инновационной деятельности, включая создание и эксплуатацию инжиниринговых центров.

В рамках федерального проекта «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок» предусматриваются бюджетные ассигнования федерального бюджета на:

- осуществление имущественного взноса РФ в Российский научный фонд в целях поддержки перспективных исследователей в рамках реализации проектов по приоритетным направлениям научно-технологического развития, а также создания лабораторий и реализации программ научной мобильности молодых исследователей;

- специальную грантовую поддержку выполняемого научного или научно-технического проекта сотрудникам, обучающимся в аспирантуре;

- создание лабораторий, в том числе под руководством молодых, перспективных исследователей;

- поддержку научных проектов по приоритетным направлениям научно-технологического развития, в том числе под руководством молодых перспективных исследователей.

Заключение

В заключении необходимо отметить следующее.

1. Необходимо повысить научную и финансово-экономическую обоснованность содержания, структуры и объемов финансирования проекта

государственной программы РФ «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», том числе национального проекта «Наука». Государственная программа РФ «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» должна представлять собой комплекс научных, научно-технических и инновационных проектов, обеспечивающих технологическое единство научной и научно-технической деятельности, а не нынешний набор автономных, зачастую несвязанных между собой мероприятий в области науки и высшего образования.

2. Разработчикам проекта государственной программы РФ «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» и национального проекта «Наука» необходимо тщательно проанализировать опыт реализации, причины неоднократных корректировок и, в конечном итоге, недостижения целей государственной программы РФ «Развитие науки и технологий» в 2013—2018 гг. (в течение указанного периода указанная программа неоднократно корректировалась, значения целевых показателей неоднократно занижались).

Кроме того, при разработке, указанной государственной программы необходимо учесть поручение Президента РФ по итогам заседания Совета по науке и образованию при Президенте РФ от 15 января 2017 года Пр-75, п.1 а), в соответствии с которым Правительству РФ совместно с Президиумом Совета по науке и образованию при Президенте РФ было предписано обеспечить подготовку и утверждение государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», предусмотрев в ней консолидацию бюджетных ассигнований на научные исследования и разработки гражданского назначения, выделяемых в рамках других государственных программ РФ.

3. Для достижения целей, установленных Указом Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в частности обеспечение присутствия РФ в числе пяти ведущих стран мира, необходимо разработать эффективную систему государственного стратегического управления научно-технологическим развитием. Предложения по ее разработке были даны автором настоящей статьи в работе [3].

4. Для вхождения Российской Федерации в число пяти ведущих стран мира, предусмотренных Указом Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», необходимо провести комплексный анализ научно-технического потенциала страны и на основе полученных результатов принять меры по его укреплению.

В этой связи считаем целесообразным обеспечение увеличения внутренних затрат на финансирование научных исследований и разработок за счет бюджета и внебюджетных источников с нынешних 1,1% от ВВП до 2—2,5% от ВВП при одновременном совершенствовании государственной системы управления научно-технологическим развитием.

5. С целью повышения эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на науку и инновации, необходимо законодательно определить перечень критериев оценки эффективности работы ответственных исполнителей, соисполнителей и участников государственных программ. Основным критерием оценки должен быть не уровень «освоения» бюджетных средств, а результативность научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Анатолий ТОДОСИЙЧУК,

доктор экономических наук, профессор,
почетный работник науки и техники
Российской Федерации,
главный советник аппарата
Комитета Государственной Думы
по образованию и науке.

ЛИТЕРАТУРА

1. Россия в цифрах. 2018. Крат. стат. сборник. — М., Росстат, 2018. — 522 с.
2. Социально-экономическое положение России. Январь — август 2018 года. № 8 — М.: Росстат, 2018. — 412 с.
3. Тодосийчук А. В. О механизме формирования и реализации государственной научно-технической политики. // Экономист. 2018. № 3, — С. 45—51.