

10.13. О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЯЕМЫХ НА НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И РАЗРАБОТКИ

Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой
«Теория финансов»;
Долина О.Н., к.т.н., доцент кафедры
«Теория финансов»

*ФГОБУ ВПО «Финансовый университет
при Правительстве РФ»*

В статье показано, что основные критерии оценки реализации государственной программы развития науки и технологий не гарантируют достижения поставленной программой цели – формирование конкурентоспособного и эффективно функционирующего сектора исследований и разработок и обеспечение его ведущей роли в процессах технологической модернизации российской экономики в интересах развития общества и роста благосостояния граждан Российской Федерации. Авторы излагают собственное видение повышения эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на научные исследования и разработки.

Важнейшей и неотъемлемой составной частью долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации является разработка и реализация инновационной политики и формирование инновационной экономики. Основой инновационного развития страны является сектор научных исследований и разработок, в котором должны формироваться ключевые точки роста. Об этом сказано и в принятом Указе Президента РФ «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» от 7 мая 2012 г. [1]. Распоряжением Правительства РФ от 20 декабря 2012 г. №2433-р утверждена государственная программа РФ «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 годы [2]. Реализация данной программы должна обеспечить достижение целевых ориентиров долгосрочного социально-экономического развития РФ и конкурентные преимущества российской экономики на основе институционального развития сектора исследований и разработок, совершенствования его структуры, интеграции науки и образования, формирования современной материально-технической базы сектора исследований и разработок.

Эффективное использование бюджетных средств, направляемых на научные цели, возможно лишь при условии формирования эффективно функционирующего сектора исследований и разработок и обеспечение его ведущей роли в процессах технологической модернизации российской экономики. Важная роль при этом отводится развитию фундаментальных научных исследований, совершенствованию системы управления и финансирования.

Государственной программой определены приоритеты государственной политики в области исследований и разработок, а также объемы финансирования, которые государство предполагает направить на развитие науки и технологий до 2020 г.

Основными критериями достижения цели государственной программы развитие науки и технологий названы показатели увеличения числа публикаций и

цитирований российских авторов в научных журналах и удельного веса публикаций в соавторстве с зарубежными учеными, увеличение числа поданных отечественных патентных заявок на изобретения, уменьшение среднего возраста исследователей. В качестве экономических критериев предлагается увеличение удельного веса машин и оборудования в возрасте до 5 лет, а также увеличение внутренних затрат на исследования и разработки до 3% валового внутреннего продукта к 2020 г., увеличение заработной платы научных работников. При этом доля учреждений высшего профессионального образования во внутренних затратах на исследования и разработки должна повыситься до 15% к 2020 г.

Следует отметить, что достижение обозначенных критериев не гарантирует достижения поставленной программой цели – формирование конкурентоспособного и эффективно функционирующего сектора исследований и разработок и обеспечение его ведущей роли в процессах технологической модернизации российской экономики в интересах развития общества, поддержания и роста благосостояния граждан РФ.

Формализация критериев оценки эффективности научных исследований и разработок не учитывает такие важные моменты, как расширение масштабов научных исследований, увеличение материально-технического обеспечения научных исследований в каких-то определенных приоритетных областях. Использование индекса цитирования в качестве критерия оценки деятельности ученого не может полностью отражать качества и результативности научного исследования.

Цели и критерии оценки эффективности научных исследований должны соотноситься, на наш взгляд, с развитием самой науки и важных с точки зрения ученых ее направлений, а не только в соответствии с формальными критериями и внешними требованиями. Если науку подчинить только прагматичным требованиям, то это может привести к уменьшению роли научного поиска и широты фронта научных исследований, которые должны обеспечить технологические прорывы в развитии экономики и прогресс общества.

Автоматический перенос зарубежного опыта финансирования науки в российскую практику невозможен. Это связано с тем, что механизмы и системы финансирования исследований и разработок в разных странах существенно различаются. Различия обусловлены многими причинами, в том числе и историческими. В нашей стране необходимо разработать систему финансирования и оценку ее эффективности, исходя из особенностей организации российского сектора исследований и разработок с учетом зарубежного опыта.

В настоящее время в РФ сложилась система финансирования научных исследований по трем направлениям: базовое финансирование, фонды и целевые программы. На начальном этапе инновационного цикла небольшие научные коллективы за небольшие деньги проводят фундаментальные научные исследования, финансируемые научными фондами. На следующем этапе результаты фундаментальных исследований должны стать базой для разработок целевых программ поисковых научных исследований или программ прикладных разработок. Российская практика показывает, что на этих этапах инновационного цикла научные исследования, как правило, заканчиваются. За редким ис-

ключением до этапа внедрения проведенные научные исследования не доводятся. Безусловно, в науке отрицательный результат – тоже результат. Но, тем не менее, необходимо искать механизмы стимулирования проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, доведения научных исследований до отраслей, а в конечном счете – до коммерческого использования. Иначе теряется смысл научной работы. Необходимость науки самой по себе, науки только ради науки вызывает недоумение. В этом направлении считаем целесообразным формирование и развитие научно-производственных комплексов и объединений. За счет «приближения» науки к производству повышается вероятность получения большего экономического эффекта от научных исследований и разработок, а также появляются альтернативные источники финансирования науки помимо бюджетных средств.

Особенностью российской системы финансирования науки следует считать то, что большая часть средств тратится не непосредственно на научные исследования, а на заработную плату работников научных учреждений, на коммунальные услуги, ремонт и т.д., т.е. на поддержание инфраструктуры. Эффективность использования государственных средств на науку в таких условиях оценить довольно сложно. Поэтому необходимо при формировании государственных заданий на научные исследования и разработки разделить задачи самой научной деятельности от задач по содержанию и развитию научной инфраструктуры.

В отличие от других видов деятельности в сфере научных исследований и разработок практически отсутствуют какие-либо нормы и нормативы, по которым можно было бы оценить эффективность труда ученого. Однако финансирование государственных заданий должно иметь экономическое обоснование. Поэтому целесообразно было бы разработать дифференцированные нормативы по тем показателям научной деятельности, которые могут быть формализованы. Например, нормативы по оплате труда, коммунальные расходы, другие расходы на поддержание инфраструктуры могут быть определены с учетом специфики разных отраслей и видов научной деятельности. Эти нормативы должны быть обсуждены и согласованы с научным сообществом, утверждены и прозрачны. Тогда при определении государственного задания на научные исследования и разработки расчеты объемов финансирования будут более обоснованными, снизится вероятность неэффективного использования бюджетных средств и возможность применения коррупционных схем.

Сложившаяся в настоящее время практика государственных заданий фактически ориентирована на освоение бюджетных средств, а не на результативность и эффективность научных исследований, не создает стимулов для развития необходимой конкуренции в научной среде. Одним из возможных решений может стать переход на систему постоянных и срочных контрактов в рамках государственных заданий.

Серьезное внимание должно быть уделено обновлению материально-технической базы научных и образовательных учреждений.

Можно выделить три основных критерия оценки результатов инновационной деятельности научных организаций:

- востребованность результатов мировым сообществом;

- масштабность исследования (например, более 10 связанных работ по одной задаче);
- синергетика – когда есть научные коллективы, которые достигли таких показателей, как востребованность и масштабность по ряду категорий, тогда у них есть условия для междисциплинарных взаимодействий.

Важным показателем также является спрос на продукцию, которая реализуется на экспорт. Это можно рассматривать как индикатор соответствия состояния отечественной науки мировым стандартам.

Масштабность и комплексность исследований, задействование в научных исследованиях коллективов разных уровней и стадий инновационного цикла, множества научных групп также должно обеспечить усиление контроля за освоением денежных средств заказчика, повышением эффективности их использования.

При разработке целевых государственных программ научных исследований и разработок обязательно нужно прописывать персональную ответственность и разработчиков, и исполнителей. Нужно конкретно указывать, кто персонально руководил разработкой программы, кто за какой раздел отвечает с указанием места работы, фамилии и должности. Также необходимо указывать полный список всех участников работы над реализацией программы. Если при разработке комплексных междисциплинарных научных исследований в программе указывать только названия ведомств, то трудно установить и привлечь к ответственности за невыполнение или за некачественное выполнение программы.

Вызывает удивление тот факт, что в утвержденной государственной программе РФ «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 гг. в качестве ответственного исполнителя прописано Министерство образования и науки Российской Федерации, а соисполнителем – Министерство экономического развития Российской Федерации. Таким образом, эти органы исполнительной власти будут отвечать за реализацию программы. Министерство финансов Российской Федерации прописано в числе одного из участников программы. А кто же тогда заказчик? Кто будет оценивать итоги реализации программы по этапам? Кто будет осуществлять контроль за рациональным и эффективным расходованием бюджетных средств? Естественно, что исполнители не могут быть одновременно и оценщиками своей работы. С научно-исследовательских организаций, университетов, ученых снимается ответственность за качество проведенных работ, что представляется неправильным, так как именно они являются непосредственными исполнителями программы.

Целесообразность такого нового подхода к организации научных, в том числе и фундаментальных, исследований вызывает некоторые сомнения, поскольку раньше и в мировой, и в отечественной практике в проведении научных исследований органы государственной власти не принимали участия. В положениях об органах государственной власти за ними не закреплены функции по проведению фундаментальных исследований, и научных подразделений в них до настоящего времени не создавалось.

За невыполнение целевых индикаторов госпрограммы предусмотрена ответственность в соответствии с постановлением Правительства РФ от 2 августа 2010 г. №588 [3], в котором говорится, что ответственный исполнитель (есть орган власти, ответственный за реализацию) несет ответственность за достижение целевых индикаторов и показателей госпрограммы. Какую ответ-

ственность – в постановлении не уточняется. Но за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим возложенных на него служебных обязанностей по его вине предусмотрена ответственность в ст. 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ [4]. Это может быть замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности, увольнение. Считаем, что этого недостаточно, так как предусмотрена ответственность лишь за достижение целевых индикаторов (увеличение индексов цитирования, возраст научных работников и т.п.). В российской практике, к сожалению, не предусматривается персональная ответственность за неэффективное расходование бюджетных средств. Не дается публичной оценки выполнения целевых государственных программ.

При формировании государственных заданий на научные исследования и разработки, при заключении договоров между научными коллективами о совместной научной деятельности должны быть определены руководители коллективов (групп), которые распределяют финансовые ресурсы на проведение научных исследований и проектов в группах, несут персональную ответственность за реализацию программ и отвечают за целевое и эффективное использование средств. Причем контроль со стороны заказчика должен проводиться поэтапно, с опубликованием и обсуждением достигнутых результатов в научной среде и корректировкой отдельных показателей. Желательно, чтобы и налогоплательщики как основные поставщики финансовых ресурсов в бюджет были ознакомлены с результатами реализации государственной программы, за исключением закрытых проектов. Это позволит своевременно определять степень соответствия достигнутых результатов с другими стратегическими документами развития страны – экономическими, финансовыми, отраслевыми и др.

Сложность и динамичность инновационных процессов в условиях экономической и финансовой нестабильности в стране и в мире обуславливают необходимость использования комплексного подхода к формированию инновационных процессов. В РФ решение данной проблемы усложняется в силу специфики структуры экономики, территориальных и климатических особенностей, поэтому ей должно уделяться повышенное внимание.

Утверждением государственной программы РФ «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 гг. повысилась степень централизации финансирования науки, так как все средства объединены в одной программе, что, должно повысить эффективность управления бюджетными средствами.

Повышение эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на научные исследования и разработки, состоит в том, чтобы на каждую единицу выделяемых средств происходило увеличения объема национального дохода. Увеличение бюджетных инвестиций в научные исследования и разработки требует введения системы мониторинга за деятельностью организаций научного сектора исследований и разработок.

Одна из основных проблем в настоящее время заключается не столько в увеличении финансирования науки, сколько в правильном выборе направлений фи-

нансирования и контроле за рациональным и эффективным использованием средств.

При условии обеспечения высокого качества экспертизы целесообразно увеличение бюджетного финансирования Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) и Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ).

РФФИ реализует финансирование научных исследований, используя конкурсные механизмы на основе экспертных оценок наиболее уважаемых членов научного сообщества. Средства РФФИ формируются не только за счет государственных средств, но и за счет добровольных взносов предприятий, учреждений, организаций и граждан, в том числе иностранных юридических и физических лиц. Государственные ассигнования составляют до 6% от средств, выделяемых на гражданскую науку в бюджете РФ.

РГНФ в рамках проводимых им конкурсов поддерживает инициативные научно-исследовательские проекты, проекты по изданию научных трудов с целью государственной поддержки развития гуманитарных наук, распространения гуманитарных знаний в обществе, возрождения традиций отечественной гуманитарной науки.

Система государственно-частного партнерства в инновационном бизнесе РФ является тем механизмом, который заместил государственную технологическую политику в условиях плановой экономики и формирует связи между исследователями и бизнесом. При этом ученые более свободны в выборе направлений исследований, формировании команды, проекты проходят всестороннюю экспертизу, чтобы снизить риски потери финансовых средств, что в свою очередь является одним из главных аргументов в привлечении крупного бизнеса в систему государственно-частного партнерства.

Учет опыта российской науки, широкие связи с мировой наукой, понимание необходимости инновационного развития российской экономики и его поддержка на высших уровнях власти страны позволят России уверенно ответить на современные технологические вызовы.

Ишина Ирина Валерьевна

Долина Ольга Николаевна

Литература

1. О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. №599. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Развитие науки и технологий [Электронный ресурс] : госуд. программа РФ на 2013-2020 гг. : утв. распоряжением Правительства РФ от 20 дек. 2012 г. №2433-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 2 авг. 2010 г. №588. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О государственной гражданской службе РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ключевые слова

Научные исследования и разработки; финансирование науки; эффективность научных исследований.

РЕЦЕНЗИЯ

Инновационный путь развития российской экономики предполагает повышение эффективности инновационных процессов, которые не могут быть реализованы без оценки эффективности научных исследований.

Статья Ишиной И.В. и Долиной О.Н. посвящена важному вопросу государственного финансирования научных исследований и разработок в России и повышению эффективности использования бюджетных средств. Тема статьи представляется актуальной, так как в современных условиях в России остается еще целый ряд нерешенных проблем, связанных с функционированием сектора исследований и разработок и обеспечением его ведущей роли в процессах технологической модернизации российской экономики.

В статье авторы показывают, что критерии оценки реализации государственной программы «Развитие науки и технологий» не гарантируют достижения поставленной программой цели – формирование эффективно функционирующего сектора исследований и разработок. Важную роль авторы отводят развитию фундаментальных научных исследований, совершенствованию системы управления и финансирования.

Рассмотрена система финансирования научных исследований по трем направлениям: базовое финансирование, фонды и целевые программы. При условии обеспечения высокого качества экспертизы авторы считают целесообразным увеличение бюджетного финансирования научных фондов: Российского фонда фундаментальных исследований и Российского гуманитарного научного фонда.

Следует согласиться с мнением авторов, что финансирование государственных заданий должно иметь экономическое обоснование. Поэтому целесообразно было бы разработать дифференцированные нормативы по тем показателям научной деятельности, которые могут быть формализованы.

В статье также отмечено, что необходима персональная ответственность за неэффективное расходование бюджетных средств.

Авторы делают вывод, что на современном этапе развития науки проблема заключается не только в недостаточных объемах финансирования научных исследований, но и в недостаточном контроле за использованием средств.

Содержание статьи представляет интерес для научных работников, а также специалистов в сфере государственных финансов. Может быть полезна аспирантам и студентам экономических специальностей.

Молчанов И.Н., д.э.н., профессор, доцент кафедры экономики социальной сферы Экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова