

**И. Н. Щербакова,
Т. В. Илющенко**

ИЗМЕНЕНИЕ МЕТОДОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ НАУКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В современных экономических условиях финансирование науки в Российской Федерации осуществляется преимущественно за счет государственных средств. В статье определены и классифицированы источники и методы государственного финансирования научной деятельности. Также в статье представлены основные изменения в методах государственного финансирования науки в России.

Ключевые слова: наука, государственное финансирование науки, методы финансирования.

**I. N. Shcherbakova,
T. V. Ilyushchenko**

CHANGES IN METHODS OF FINANCING OF SCIENCE IN THE RUSSIAN FEDERATION

In the current economic conditions in the financing of science in the Russian Federation is carried out mainly at the expense of public funds. The article identified and classified sources and methods of financing R&D activities. The article also presents the main changes in the methods of public financing of science in Russia.

Keywords: science, public funding of science, methods of financing.

Наука является важнейшей отраслью национальной экономики, производящей такой особый продукт, как новые знания. Новые знания получают воплощение в наукоемких технологиях, являющихся важнейшим стратегическим ресурсом экономического роста и развития. Новые знания создаются в результате осуществления научным сектором экономики научной деятельности. Основным законодательный акт в сфере науки – федеральный закон № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»¹ дает определение научной (или научно-

¹ О науке и государственной научно-технической политике : федер. закон от 23 авг. 1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 13.07.2015) « [Электронный ресурс] // Информационно-правовой портал «Гарант». – Режим доступа: <http://base.garant.ru/135919/> (дата обращения: 05.03.2016).

исследовательской) деятельности, как деятельности, направленной на получение и применение новых знаний. При этом согласно данному закону, научная деятельность включает в себя следующие виды: фундаментальные исследования, прикладные исследования, поисковые исследования, экспериментальные разработки. Фундаментальные исследования направлены на генерирование новых научных знаний в целях внутреннего развития науки. Прикладные исследования нацелены на определение возможных путей и способов применения на практике новых знаний, полученных в результате фундаментальных исследований. Экспериментальные разработки (или опытно-конструкторские работы) представляют собой первоначальное, пробное воплощение полученных знаний в виде образцов, макетов, опытных партий продукции. Что касается поисковых исследований, то в федеральном законе № 127-ФЗ им дано определение как исследований, направленных либо на получение новых знаний с целью их последующего применения на практике (тогда они носят название ориентированных научных исследований), либо на применения новых знаний (тогда их содержание определяется через понятие прикладных научных исследований). Следовательно, на данный момент законодательное определение поисковых научных исследований остается неясным, четко не описаны их сущность и цели осуществления. Таким образом, научная деятельность в целом включает в себя научные исследования и опытно-конструкторские разработки (НИОКР).

В статистике показателем финансирования научной деятельности является сумма внутренних затрат на исследования и разработки. Этот показатель представляет собой общую сумму фактически понесенных затрат на осуществление НИОКР на территории страны (включая поступления средств на выполнение НИОКР из-за рубежа, но исключая выплаты, осуществленные за рубежом). Внутренние затраты на исследования и разработки отражают общую сумму финансовых ресурсов на НИОКР, полученных всеми организациями научного сектора внутри страны из всех источников. В табл. 1 представлена структура источников внутренних затрат на исследования и разработки в России, иначе говоря, структура источников финансирования научной деятельности.

Таблица 1

Внутренние затраты на исследования и разработки в России
по источникам средств, в %*

Источники внутренних затрат на исследования и разработки	2004	2010	2011	2012	2013	2014

., 2012. –

Средства государства	60,6	70,3	67,1	67,8	67,6	69,2
Средства предпринимательского сектора	31,4	25,5	27,7	27,2	28,2	27,1
Средства образовательных организаций высшего образования	0,4	0,5	0,8	0,8	1	1,1
Средства частных некоммерческих организаций	0,05	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2
Средства из иностранных источников	7,6	3,5	4,3	4	3	2,5

* Составлено автором на основе статистического сборника «Индикаторы науки: 2016», с. 72².

Как видно из табл. 1, в России финансирование научной деятельности осуществляется преимущественно за счет государственных средств (их удельный вес в общей структуре источников составляет 60–70 %). Статистические данные по структуре организаций научного сектора в разрезе форм собственности также говорят о преобладании государственных организаций и учреждений. Расчет удельного веса организаций, находящихся в государственной собственности, в общем количестве организаций научного сектора российской экономики, представлен на рисунке.

Как показывают данные табл. 2, в научном секторе преобладают государственные организации и учреждения (их доля составляет 70 % и выше). Следовательно, наиболее сильное воздействие на финансовые ресурсы научного сектора российской экономики оказывают изменения в подходах к государственному финансированию науки. К настоящему моменту в России сложились следующие источники государственного финансирования науки:

а) Бюджеты различных уровней, которые, в свою очередь, включают в себя: – федеральный бюджет;

– бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты.

б) Государственные фонды поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности. К государственным фондам поддержки науки относятся:

– Российский фонд фундаментальных исследований;

– Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (фонд Бортника); – Российский научный фонд.

² Индикаторы науки: 2016: статистический сборник / Н. В. Городникова, Л. М. Гохберг, К. А. Дитковский и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : НИУ ВШЭ, 2016. – 304 с. // Сайт Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.hse.ru/primarydata/in2016> (дата обращения: 03.03.2016).

Ранее в систему государственных фондов входил также Российский гуманитарный научный фонд (РГНФ). Распоряжением Правительства № 325-р от 29.02.2014 г. РГНФ был присоединен к РФФИ. На сайте Правительства РФ в комментарии к соответствующему распоряжению № 325-р от 29 февраля 2014 г. в качестве причины реорганизации названо соотношение объемов финансирования обоих фондов³. РФФИ, РГНФ, фонд Бортника существуют в форме федеральных государственных бюджетных учреждений, являются главными распорядителями бюджетных средств, включенными в ведомственную структуру расходов федерального бюджета. РФФИ же был создан в организационно-правовой форме фонда. Передача средств РФФИ осуществляется посредством ежегодных имущественных взносов Российской Федерации, а не путем доведения бюджетных ассигнований. Таким образом, создание РФФИ в форме фонда, а не бюджетного учреждения существенно повышает его финансовую самостоятельность в расходовании бюджетных средств, гибкость и оперативность их распределения среди победителей конкурсов фонда.



Организации государственной формы собственности в общем количестве организаций научного сектора в России*

³ Комментарий А. Дворковича к распоряжению о реорганизации Российского фонда фундаментальных исследований и Российского гуманитарного научного фонда [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/news/22016/> (дата обращения: 20.03.2016).

Существуют различные методы государственного финансирования НИОКР. Традиционно выделяют три основных метода финансирования организационных структур научного сектора [4; 7; 8, с. 20–21]:

а) финансирование выделяется отдельному известному ученому. Выбор научных проблем и методов при этом осуществляется им самостоятельно. В чистом виде такая форма финансирования использовалась в Германии в конце XIX-начале XX века для профессора исследовательского университета. В СССР схожим статусом обладали члены Академии наук, но лишь в короткий период времени;

б) финансирование научной организации. Наибольшее развитие этот метод получил в СССР. Произошло замещение системы индивидуальной поддержки талантливых ученых финансированием научных институтов. В итоге этот процесс к началу 1960-х гг. закончился вытеснением отдельных творческих личностей из участия в распределении средств государственного бюджета СССР на научные исследования. Основную роль в распределении финансирования вместо ученых заняли представители научной администрации. Поэтому следует отметить, что предыдущий тип финансирования (выделение средств отдельным ученым) в России в настоящее время не практикуется;

в) финансирование научных проектов. Конкретными проектами занимаются определенные группы ученых, объединенных по областям науки и направлениям проводимых ими исследований.

В табл. 2 приведено сравнение действующих методов финансирования научной деятельности в России в настоящее время. Как видно из данных табл. 2, средства на выполнение НИОКР выделяются либо институциональной единице сектора науки (отдельному исследователю или организации), либо для финансового обеспечения отдельного проекта, как правило, выполняемого научным коллективом. Иначе говоря, существуют два метода финансирования научной деятельности – институциональный и проектный [3; 10]. Критерием разделения между проектным и институциональным финансированием является цель финансирования. Проектный – нацелен на предоставление средств под конкретный научный проект, который должен иметь цели, задачи, этапы реализации, планируемые результаты. Он

⁴ Индикаторы науки: 2016: статистический сборник / Н. В. Городникова, Л. М. Гохберг, К. А. Дитковский и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : НИУ ВШЭ, 2016. – 304 с. // Сайт Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.hse.ru/primarydata/in2016> (дата обращения: 03.03.2016).

позволяет гибко и эффективно управлять финансовыми ресурсами, обеспечивать взаимосвязь затраченных средств и полученных результатов. Институциональный же – представляет собой финансовую поддержку научной деятельности организаций и учреждений в целом, независимо от тематики осуществляемых исследований. Институциональное финансирование направлено на поддержание общего развития научных исследований в организациях и учреждениях.

Таблица 2

Методы финансирования научной деятельности

Методы	Субъект финансирования	Цель предоставления средств	Цель применения метода
Институциональный метод	Институциональная единица сектора науки (отдельный исследователь либо организация)	Финансовая поддержка научной деятельности организаций и учреждений в целом, независимо от тематики осуществляемых ими исследований и результативности их деятельности	Поддержание общего развития научных исследований в организациях и учреждениях
Проектный метод	Отдельный проект (может выполняться как отдельным исследователем, так и научным коллективом)	Средства предоставляются под конкретный научный проект, который должен иметь цели, задачи, этапы реализации, планируемые результаты	Гибкое и эффективное управление финансовыми ресурсами, обеспечение взаимосвязи затраченных средств и полученных результатов

* Составлено авторами.

В последние годы методы выделения государственных средств на научную деятельность претерпели существенные изменения. После распада СССР основным видом бюджетного финансирования науки в России являлось так называемое базовое финансирование, осуществляемое на основе сметы бюджетного учреждения. Данная форма финансирования являлась прямым наследием советской системы распределения ресурсов [4, с. 87]. Затем в 2004 г. в России был инициирован переход к методам планирования

бюджета, ориентированным на результат. В 2010 г. с принятием федерального закона № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»⁵ была начата реформа организаций бюджетной сферы. Учреждения, избравшие статус бюджетных или автономных, были переведены со сметного финансирования на предоставление субсидий в рамках выполнения государственного задания. Государственное задание формируется главным распорядителем бюджетных средств для подведомственных учреждений.

Некоторые авторы [1; 2; 5; 6; 9] в своих работах отмечали проблематичность замены в сфере науки сметного финансирования субсидиями на выполнение государственного задания. В частности отмечалось, что государственное задание, если исходить из законодательных положений Гражданского Кодекса РФ (в настоящее время положения, касающиеся определения и содержания государственного и муниципального задания, устанавливаются ст. 69.2 ГК РФ), крайне сложно адаптировать к сфере научных исследований. Согласно ГК РФ, государственное задание содержит требования к государственным услугам. При этом государственное задание в сфере науки формируется не на оказание услуг, а на выполнение работ. Для услуги характерно определенное число потребителей и однородность оказываемой им услуги, и, как следствие, возможно рассчитать норматив затрат на единицу оказания услуги. Государственная работа выполняется подведомственными учреждениями в интересах общества в целом, то есть оценить количество потребителей затруднительно, а сами работы значительно различаются по своей сути. Кроме того, в государственном задании на выполнение государственных работ не определена единица работы. Применительно к научной работе учетной единицей можно считать техническое задание [6], содержание которого является, как правило, уникальным, и, соответственно, невозможно нормирование затрат на единицу научноисследовательских работ. По этой причине, как отмечают вышеназванные специалисты, проекты государственных заданий на выполнение научных исследований и разработок и после принятия закона № 83-ФЗ по-прежнему продолжали формироваться самими исполнителями, а затем утверждались учредителем, как и при сметном финансировании. Фактически метод бюджетирования, ориентированного на результат, не работал при выделении субсидий на

⁵ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений : федер. закон от 8 мая 2010 г. № 83 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_123444/ (дата обращения: 15.02.2016).

выполнение государственного задания в сфере науки. По нашему мнению, с данными выводами следует согласиться.

Существенные изменения претерпели и другие формы финансирования НИОКР – гранты государственных фондов поддержки научной деятельности и федеральные целевые программы (ФЦП). Эти изменения определяют разделение способов финансирования для разных видов НИОКР: фундаментальных, прикладных, поисковых исследований и опытно-конструкторских разработок. В перечень поручений Президента по итогам заседания Совета по науке и образованию, состоявшегося 20 декабря 2013 года, № Пр-46⁶ было включено поручение Правительству РФ в целях повышения эффективности использования средств федерального бюджета, выделяемых на проведение научных исследований, внести изменения в финансирование научных исследований. Во-первых, поручением Президента было задано направление финансирования фундаментальных работ «преимущественно за счёт грантов». Во-вторых, было поручено полностью прекратить финансирование фундаментальных исследований в рамках федеральных целевых программ. Для обеспечения государственной грантовой поддержки фундаментальных и поисковых НИР был создан Российский научный фонд. 2 ноября 2013 г. был принят федеральный закон от № 291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Формирование государственных и федеральных целевых программ в сфере научно-технической деятельности также серьезно изменилось. Было принято постановление правительства от 29.05.2014 г. № 495 «О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация»⁷. Положения постановления определяют финансирование за счет субсидий, выделяемых на реализацию ФЦП, только прикладных исследований и экспериментальных разработок. В результате принятия этого постановления было принято решение о прекращении реализации крупнейшей ФЦП в сфере науки – «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2014–2020 гг. и передаче средств, выделенных на финансовое обеспечение данной

⁶ Перечень поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию № Пр-46 от 20.12.2013 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/20065> (дата обращения: 25.04.2016).

⁷ О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация : Постановление правительства от 29 мая 2014 г. № 495 [Электронный ресурс] // СПС «Консультант». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163772/ (дата обращения: 28.04.2016).

программы, в качестве имущественного взноса Российской Федерации в созданный Российский научный фонд.

В заключение можно сделать следующие выводы:

1. Происходящие на современном этапе изменения в формах государственного финансирования науки направлены на постепенный отказ от институционального финансирования и все большей замены его проектным. Так, в государственных бюджетных и автономных учреждениях отменено сметное финансирование научной деятельности (институциональный метод) и введено финансирование за счет субсидий на выполнение государственного задания (проектный метод).

2. Замещение институционального финансирования проектным свидетельствует о том, что государство стремится внедрять метод бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) в сфере науки. При этом усилия государства в этом направлении и соответствующие изменения в подходах к финансированию научной деятельности действительно ведут к повышению эффективности только в том случае, если государство преобладает в источниках финансирования науки (как в настоящее время в России).

3. Переход к конкурсному подходу в финансировании науки должен привести к повышению эффективности использования государственных средств, однако оценить результат проводимой государственной политики и рассмотренных законодательных изменений в формах финансирования науки возможно будет только спустя некоторое время.

4. Также можно отметить, что в условиях повышения конкуренции за государственные средства необходимо развивать негосударственные источники финансирования науки (средства хозяйствующих субъектов экономики, самофинансирование организаций за счет использования собственных средств, и т.п.).

Список использованной литературы

1. Аландаров Р. А. Финансовое обеспечение фундаментальных научных исследований в Российской Федерации в условиях преобразований в научной и бюджетной сферах // Финансы и кредит. – 2014. – № 19. – С. 47–56.

2. Богачева О. В., Цветкова А. В. Подходы к применению нормативных методов в финансировании научной деятельности бюджетных учреждений // Журнал Бюджет. – 2013. – № 6 (126). – С. 66–72. 3. Брыкин А., Шумаев В. Опыт инновационного развития на основе интеграции // Экономист. – 2013. – № 3. – С. 60–63.

., 2012. –

4. Букова Е. Х. Финансовые аспекты создания и использования интеллектуальной собственности: дисс. на соискание ученой степени канд. экон. наук.

Москва, 2009 г.

5. Ишина И. В., Долина О. Н. О повышении эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на научные исследования и разработки // Аудит и финансовый анализ. – 2013. – № 3. – С. 370–373.

6. Качак В. О [и др]. государственном задании вузам и научным организациям на выполнение научно-исследовательских работ // Общество и экономика. – 2012. – № 9. – С. 174–185.

7. Кечасов А. А. Основные проблемы административно-правового регулирования российской науки // Административное право и процесс. – 2015. – № 4. – С. 72–76.

8. Ларин С. Н. Исследование современных подходов к финансированию фундаментальных научных исследований за рубежом и в России // Финансы и кредит. – 2014. – № 17. – С. 10–20.

9. Тодосийчук А. Наука как объект государственного регулирования // Проблемы теории и практики управления. – 2014. – № 1. – С. 8–17.

10. Феоктистова О. А., Фокина Т. В. Особенности планирования и выделения государственных средств на науку за рубежом // Финансы и кредит. – 2015. – № 39. – С. 23–40.

Информация об авторах

Щербакова Ирина Николаевна – кандидат экономических наук, доцент, кафедра финансов, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, email: schirn@mail.ru.

Илющенко Татьяна Владимировна – аспирант, кафедра финансов, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, e-mail: itv_pochta@mail.ru.

Authors

Shcherbakova Irina Nikolaevna – PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Finance, Baikal State University, Irkutsk, e-mail: schirn@mail.ru.

Ilyushchenko Tatyana Vladimirovna – post-graduate student, Chair of Finance, Baikal National University, Irkutsk, e-mail: itv_pochta@mail.ru.