

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ



ЧЛЕН КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО НАУКЕ
И НАУКОЕМКИМ ТЕХНОЛОГИЯМ ДОКТОР ЭКОНОМИЧЕСКИХ НАУК,
ПРОФЕССОР, АКАДЕМИК РАЕН
Александр Николаевич Дегтярёв

В последнее время миссия образования усложняется в связи с активным переходом большинства мировых экономик в новые координаты глобализирующегося мира, для которого характерны совершенно иные, нежели в XX веке, доктрины развития, а также параметры технологического уклада в промышленности, кросскультурных коммуникаций и информационных обменов. Индикатором конкурентоспособности стран становится интеллектуальный потенциал общества, генерируемый системой образования. Естественно, что системы образования стран мира, в том числе и России, являясь основным носителем этих парадигмальных вызовов, претерпевают перманентные трансформации. Поэтому всестороннее изучение этих процессов с целью достижения возможно более высокого уровня прогнозирования является архиважной научной задачей.

В связи с устойчивым трендом периода новейшей истории демократической России на построение правового государства актуализируется изучение указанных трансформационных процессов с позиций норм правового регулирования в сфере образования. При этом каждое из множества характерных для сферы образования направлений отношений, будь то гражданское или административное, уголовное или процессуальное, предпринимательское или финансовое право, отражает, а иногда даже формирует новые тренды трансформации системы. Принимая во внимание исключительную важность финансово-экономического фактора в развитии системы образования, покажем, что институциональные изменения финансового законодательства применительно к сфере образования выступают одним из определяющих драйверов его трансформации. Причем ретроспективный анализ данной зависимости позволя-

ет установить устойчивую тенденцию, что повышает шансы на экстраполяцию ее последствий в пределах обозримого горизонта прогнозирования.

Рыночная экономика передала экономическим отношениям в сфере образования присущие ей атрибуты, трансформировав систему подготовки кадров для народно-хозяйственного комплекса страны из планово-бюджетной в бюджетно-рыночную. Первой пала от «невидимой руки рынка» система переподготовки кадров, которая и раньше-то, строго говоря, не была бесплатной, поскольку за новые знания и навыки платили госпредприятия и организации. Но начиная с 90-х годов прошлого века появились новые знания из области новой экономики, в которых нуждалась значительная часть населения, получившая возможность участвовать в формировании новых рыночных институтов. Точно такая же ситуация уже имела место в российской истории – после отмены крепостного права в 1861 году, когда тоже потребовалась реформа образования, которое должно было обеспечить элементарными знаниями миллионы малограмотных россиян, главным образом крестьян. Однако в период «второго пришествия» капитализма в России в 90-х годах XX века требовались менеджеры и другие специалисты уже с университетским образованием. Вузы моментально отреагировали на вызовы времени, или, проще, потребности рынка труда. Началась масштабная подготовка и переподготовка кадров на коммерческой основе как в государственных вузах, так и в образовавшемся негосударственном секторе профессионального образования. Тем более что Закон об образовании¹ 1992 года предоставил такую возможность, определив пунктом 1 статьи 11, что учредителем образовательного учреждения могут быть не только Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, но и российские иностранные коммерческие и некоммерческие организации, а также объединения указанных юридических лиц (ассоциации и союзы). В 2004 году федеральный закон №122-ФЗ² внес в закон 1992 года уточняющую норму: «Государственные и негосударственные образовательные организации могут создаваться в организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством для некоммерческих организаций». Дальнейшая конкретизация финансовых отношений в указанной сфере была внесена в 2006 году федеральным законом №174-ФЗ³ и в 2010 году федеральным законом №83-ФЗ⁴.

Статья 41 (пункт 8) Закона об образовании 1992 года предусматривала, что «образовательное учреждение вправе привлекать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, дополнительные финансовые средства за счет предоставления платных дополнительных образовательных и иных предусмотренных уставом образовательного учреждения услуг, а также за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц». В свою очередь, пунктом 5 статьи 42 образовательным организациям предоставлена возможность самостоятельно определять направление и порядок использования своих средств, в том числе их долю, направляемую на оплату труда и материальное стимулирование работников образовательных учреждений. Эти меры в значительной степени способствовали сохранению интеллектуального потенциала высшей школы в период социальных потрясений 1990-х годов и создали основу для динамичного развития многих вузов, что обеспечило приток дополнительных инвестиций в российское образование из внебюджетных источников. «...Происходит переход от традиционного финансирования потребностей бюджетных учреждений к реструктуризации этого сектора на основе использования новых организационно-правовых форм и механизмов финансирования, обеспечивающих заинтересованность государственных органов и бюджетных учреждений в повышении качества предоставляемых услуг, также разумной экономии средств»⁵, – резюмирует один из исследователей проблемы.

¹ Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года №3266-1 «Об образовании» // СЗ РФ. 1996. №3, ст. 150.

² Федеральный закон от 22 августа 2004 года №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в свя-

зи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий-

ской Федерации» // СЗ РФ. 2004. №35, ст. 3607.

³ Федеральный закон от 3 ноября 2006 года №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» // СЗ РФ. 2006. №45, ст. 4626.

⁴ Федеральный закон от 8 мая 2010 года №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совер-

шением правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. 2010. №19, ст. 2291.

⁵ Мошкова Д.М. К вопросу о финансировании образования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2013. №3. С. 265–268.



Таблица 1

**ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Показатель	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Финансирование системы образования, млрд рублей													
Консолидированный бюджет среднего образования	57,3	214,7	277,8	409,4	475,6	593,4	801,8	1036,4	1343,0	1664,2	1783,9	1893,8	2231,8
Бюджет высшей школы	...	24,4	34,0	48,4	61,2	76,9	125,9	169,9	240,2	294,6	347,2	377,8	416,8
Объем платных услуг населению в учреждениях среднего образования	2,8	44,5	56,0	72,9	95,4	122,1	152,7	183,7	241,6	287,6	310,2	326,1	347,4
Доля государства в консолидированном бюджете высшей школы, %	...	52,3	54,8	57,0	56,2	55,7	62,3	64,9	66,5	67,2	69,1	69,9	70,6
Контингент студентов высшей школы, тыс. человек													
Число студентов – всего	2790,7	4741,4	5426,9	5947,5	6455,7	6884,2	7064,6	7309,8	7461,3	7513,1	7418,8	7049,8	6490,0
в государственных вузах	2655,2	4270,8	4797,4	5228,7	5596,2	5860,1	5985,3	6133,1	6208,4	6214,8	6135,6	5848,7	5453,9
в негосударственных вузах	135,5	470,6	629,5	718,8	859,5	1024,1	1079,3	1176,8	1252,9	1298,3	1283,3	1201,1	1036,1
На внебюджетной основе	...	1468,8	1954,6	2308,9	2622,3	2857,8	2982,6	3143,7	3276,8	3356,2	3371,7	3229,5	4036,8
Доля обучающихся на внебюджетной основе в общем контингенте, %	...	31,0	36,0	38,8	40,6	41,5	42,3	43,0	43,9	51,5	45,5	45,8	62,2
Индикаторы финансовых регуляторов высшей школы, тыс. рублей на студента													
Бюджетные расходы	...	7,5	9,8	13,3	16,0	19,1	30,8	40,8	57,4	79,0	85,8	98,9	169,9
Внебюджетные расходы	...	15,2	14,3	15,8	18,2	21,4	25,6	29,2	36,9	42,9	46,0	50,5	43,0
Средневзвешенный объем инвестиций	...	9,8	11,4	14,3	16,9	20,0	28,6	35,8	48,4	67,3	67,7	76,7	91,0

Справедливость указанных тенденций подтверждает и официальная статистика, представленная нами в таблице 1, на рисунках 1 и 2 на основе материалов статистических сборников⁶.

Появилась новая концепция индивидуального профессионального роста отдельного индивидуума: на смену парадигме «образование на всю жизнь» пришла новая – «образование через всю жизнь». Учиться стало модно, выгодно и необходимо. Знания становятся главным ресурсом развития. В целом новые нормы законодательства в сфере высшего профессионального образования

⁶ Индикаторы образования. 2010: стат. сб. М., 2010; Образование в Российской Федерации: стат.

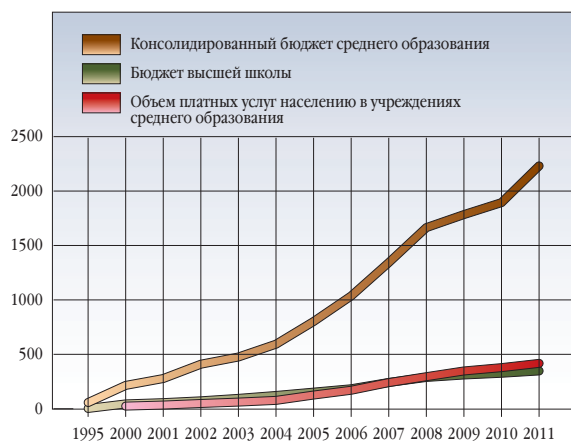
сб. М., 2003; Индикаторы образования. 2013: стат. сб. М., 2013; Образование в цифрах. 2013:

крат. стат. сб. М., 2013; Образование в Российской Федерации. 2012: стат. сб. М., 2012; Российс-

кий статистический ежегодник. 2012. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_13/main.htm.

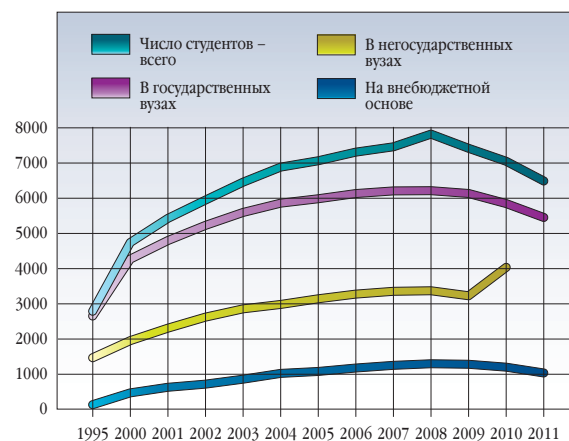


1



ФИНАНСИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, МЛРД РУБЛЕЙ

2



КОНТИНГЕНТ СТУДЕНТОВ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

нашли отражение в самостоятельном федеральном законе №125-ФЗ, принятом в 1996 году, с последующими изменениями и дополнениями⁷.

Вся эта гражданско-правовая конструкция, формировавшаяся в течение двух десятилетий в системе российского образования на фоне рыночных преобразований в народно-хозяйственном комплексе страны, послужила практической основой для дальнейшей модернизации образования, закрепленной окончательно в новом Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» в 2012 году⁸.

К этому времени не только сформировались определенные тренды в части государственной политики в сфере образования как ответ на вызовы рыночной экономики, но и в целом определились контуры основных драйверов модернизации российского образования в условиях мировых глобализационных процессов. Финансовые регуляторы в этом институциональном поле становятся доминирующими институтами развития. Было, в частности, учтено, что внебюджетные инвестиции, играя важную роль в профессиональной подготовке кадров, увеличившись с 2000 по 2011 год с 31,0 до 62,2%, всё же не могут обеспечить решение стратегической задачи инновационного развития экономики, поскольку основная доля объема инвестиций в качество образования продолжает оставаться заботой государства (рис. 3, 4). Весь опыт предшествующего двадцатилетия реформ привел к необходимости закрепить позитивные тенденции развития и отказаться от неэффективных мер.

Принятие нового закона об образовании Государственной Думой Российской Федерации в конце 2012 года стало закономерным итогом 20-летней практики реформ российского образования на основе Закона «Об образовании» 1992 года, принятого в период перехода страны в формат новой общественно-политической конструкции и рыночной экономики. Прежний нормативный правовой акт не просто устарел морально, став, по сути, «лоскутным одеялом» из-за множества изменений и дополнений, а также подзаконных актов, он вошел в противоречие с правоприменительной практикой, рядом норм федерального законодательства, имеющих отношение к сфере образования. Вместе с тем он выполнил свою историческую миссию, запустив процессы реформирования образовательной системы в соответствии с новой для России конца XX века концепцией государственного развития, основанной на демократических преобразованиях всех сфер жизни общества и экономики. И на этом пути были, как известно, и успехи и неудачи.

⁷ Федеральный закон от 22 августа 1996 года №125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // СЗ РФ. 1996. №35, ст. 4135.

⁸ Федеральный закон от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. №53, ст. 7598.

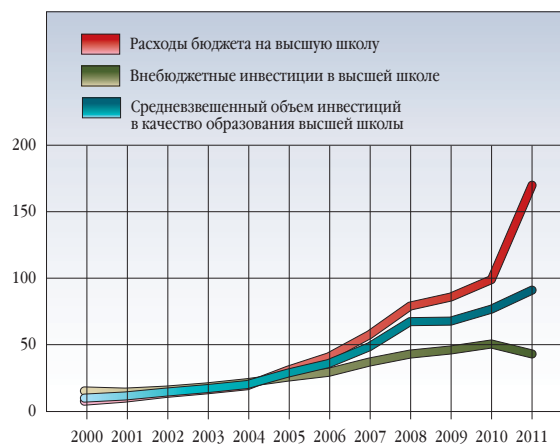


3



ОТРАЖЕНИЕ ТРЕНДОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ

4



ИНВЕСТИЦИИ В КАЧЕСТВО ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ, ТЫС. РУБЛЕЙ НА СТУДЕНТА

Новый закон об образовании впитал в себя весь позитивный опыт реформ, в частности опыт проектного развития отрасли, осуществленный в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы⁹. Только в ходе реализации приоритетного национального проекта «Образование» и национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» общеобразовательные школы России получили финансирование в объеме 120 млрд рублей, что соизмеримо с бюджетом отрасли за 1995–1996 годы вместе взятые.

Новый Закон об образовании 2012 года законодательно обеспечивает реализацию триединой задачи российского образования:

- 1) сохранения конституционных норм, гарантирующих гражданам России получение бесплатного дошкольного, общего, среднего профессионального образования, а также высшего – на конкурсной основе;
- 2) обеспечения педагогам и обучающимся социальных и профессиональных прав и гарантий, которые способствовали бы стимулированию их саморазвития и реализации полноценного и всестороннего творчества в педагогической деятельности и учебе;
- 3) внедрения инновационного механизма развития всей системы образования в целом.

Совершенно очевидно, что судьба реализации современной парадигмы государственной стратегии развития, основанной на конкурентоспособности и инновационном развитии экономики, напрямую зависит от эффективности реформ в сфере образования. Последние, в свою очередь, безусловно коррелируют с законодательными нормами, регулируемыми отношения в образовательной сфере.

Эффективность научной, научно-технической и инновационной деятельности во многом зависит от качества организационно-экономического механизма формирования и реализации государственной научно-технической политики (нормативно-правовая база, организационная структура, методы управления, прогнозирование, планирование, финансирование, кредитование, налогообложение, нормативы затрат, оплата труда). За последние два десятилетия был проведен целый ряд реформ в научно-технической сфере, призванных существенно повысить результативность научной и научно-технической деятельности, увеличить вклад науки в экономический рост и социальный прогресс.

В настоящее время научно-технический потенциал Российской Федерации находится в кризисном состоянии, о чем свидетельствуют данные Росстата. Характерными признаками углубления кризиса в науке являются: ежегодное сокращение численности персонала, занятого исследо-

⁹ Утверждена постановлением Правительства Российской Фе-

дерации от 7 февраля 2011 года №61 // СЗ РФ. 2011. №10, ст. 1377.



ваниями и разработками, несбалансированность возрастного состава научных работников, ухудшение материально-технической базы научных организаций. В частности, численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками, сократилась с 1677,8 тыс. человек в 1991 году до 727,3 тыс. человек в 2012 году¹⁰.

Несмотря на ряд принимаемых мер, о чем будет сказано ниже, наука продолжает находиться в кризисном состоянии, что неизбежно отражается и на состоянии самой экономики. Экономический рост, производительность труда и ее повышение во многом зависят от результативности научной, научно-технической и инновационной деятельности. К сожалению, накопленное отставание России от развитых стран не уменьшалось в последние годы. По данным Минэкономразвития России, по уровню производительности труда мы отстаем от стран Организации экономического сотрудничества и развития почти в 2 раза, от США – в 2,6 раза. Очевидно, что без повышения роли науки и инноваций в воспроизводственных процессах не решить поставленную в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №596 «О долгосрочной государственной экономической политике» задачу увеличения производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года.

Анализ структуры доходной части федерального бюджета за последние годы свидетельствует о том, что основная его часть (более половины) приходится на нефтегазовые доходы. Вклад российской науки в экономический рост, в отличие от ведущих стран мира, крайне мал и составляет менее 1%. В качестве иллюстрации низкой эффективности использования бюджетных ассигнований, выделяемых из федерального бюджета на науку, можно привести следующий пример.

Результаты расчетов свидетельствуют о том, что на 1 рубль прироста затрат на гражданскую науку в 2012 году по отношению к предыдущему году приходилось менее 1 копейки прироста интеллектуальной ренты (доходов от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности (РИД), принадлежащими Российской Федерации)¹¹.

Анализ баланса платежей России за технологии в 2012 году свидетельствует о наличии отрицательного сальдо в размере 1354,7 млн долларов. При этом поступлений от экспорта технологий по категории «патенты на изобретения» не было вовсе. Доля патентов на изобретения в структуре выплат по импорту технологий составила всего лишь 0,34%. При этом доля товарных знаков в структуре выплат по импорту технологий составила 22,8%, а инжиниринговых услуг – 39,5%. Следует отметить, что основная доля выплат по импорту технологий приходилась на страны ОЭСР (93,4%). На страны СНГ пришлось всего 5,2% платежей¹².

В России до сих пор не создана эффективная национальная инновационная система. Статистические данные свидетельствуют о низкой инновационной активности российских предприятий. Так, в 2012 году удельный вес российских предприятий, осуществлявших инновации, составил 9,9%, удельный вес инновационной продукции в общем объеме выпуска – всего 7,8%. Для сравнения: в Германии осуществляют инновационную деятельность примерно 70% промышленных предприятий.

Современные угрозы развитию российской науки связаны как с факторами внешней экономической нестабильности, обусловленной мировым финансово-экономическим кризисом, так и с просчетами при разработке экономической стратегии страны и механизма ее реализации, в частности с недооценкой важности научно-технического и инновационного потенциала как ключевых факторов развития, обеспечивающих экономический рост за счет повышения конкурентоспособности производимой продукции (работ, услуг). В этой связи особую значимость приобретают качество и полнота законодательной базы в области науки и инноваций.

В настоящее время основным нормативным правовым актом, регулирующим научную, научно-техническую и инновационную деятельность в Российской Федерации, является Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 года №127-ФЗ (далее – закон №127-ФЗ).

¹⁰ Наука. Инновации. Информационное общество. 2013: крат. стат. сб. М., 2013. С. 15.

¹¹ Тодосийчук А.В. О совершенс-

твовании государственного регулирования науки // Экономист. 2014. №3. С. 5–18.

¹² Наука. Инновации. Инфор-

мационное общество. 2013: крат. стат. сб. М., 2013. С. 52.



Закон №127-ФЗ регулирует отношения между субъектами научной и (или) научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и (или) научно-технической продукции (работ и услуг), в том числе в части предоставления государственной поддержки субъектам инновационной деятельности. Он определяет основные цели и задачи государственной научно-технической политики, полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области формирования и реализации государственной научно-технической политики.

Направления государственной научно-технической политики на средне- и долгосрочный периоды определяются Президентом Российской Федерации на основе специального доклада Правительства Российской Федерации. С момента его принятия в закон №127-ФЗ было внесено 32 изменения. Отметим наиболее важные из них.

Для повышения качества и объективности проведения экспертиз при подготовке проектов решений в области науки и техники, а также на основе конкурсов к выполнению научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, в соответствии с федеральным законом №122-ФЗ органы государственной власти Российской Федерации могут привлекать на добровольной основе общественные объединения научных работников.

В соответствии с федеральными законами №122-ФЗ, №202-ФЗ¹³, №358-ФЗ¹⁴ научной организации, которая имеет уникальное опытно-экспериментальное оборудование, располагает научными работниками и специалистами высокой квалификации и научная и (или) научно-техническая деятельность которой получила международное признание, Правительство Российской Федерации может присваивать статус государственного научного центра (ГНЦ). Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 года №797-р статус ГНЦ имеют 48 научных организаций страны.

В федеральном законе №273-ФЗ установлена норма, создающая условия для дальнейшего укрепления интеграции науки и образования. Научная организация может осуществлять сотрудничество и координацию своей деятельности с образовательными учреждениями высшего образования, в том числе на договорной основе, а также путем создания объединений научных организаций и образовательных учреждений высшего образования в форме ассоциаций или союзов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с федеральными законами №308-ФЗ¹⁵, №160-ФЗ¹⁶ научная организация по договору, заключенному с образовательным учреждением высшего образования, может создавать структурное подразделение (лабораторию), осуществляющее научную и (или) научно-техническую деятельность на базе образовательного учреждения высшего образования с учетом образовательных программ и тематики научных исследований, в порядке, определяемом уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Кроме того, научная организация вправе предоставлять образовательному учреждению высшего образования в пользование движимое и недвижимое имущество, а также использовать движимое и недвижимое имущество, принадлежащее образовательному учреждению высшего образования на праве собственности или оперативного управления. Между такими государственными некоммерческими организациями указанные отношения могут осуществляться на безвозмездной основе.

¹³ Федеральный закон от 4 декабря 2006 года №202-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. №50, ст. 5280.

¹⁴ Федеральный закон от 27 декабря 2009 года №358-ФЗ «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. 2009. №52, ст. 6434.

¹⁵ Федеральный закон от 1 декабря 2007 года №308-ФЗ

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки» // СЗ РФ. 2007. №49, ст. 6069.

¹⁶ Федеральный закон от 23 июля 2008 года №160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. №30, ст. 3616.



Важное значение для развития инновационного предпринимательства в государственном секторе науки и образования имеет принятый в 2009 году федеральный закон №217-ФЗ¹⁷. Закон дает бюджетным научным и автономным учреждениям право без согласия собственника их имущества с уведомлением федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности, быть учредителями (в том числе совместно с другими лицами) хозяйственных обществ, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности (программ для электронных вычислительных машин, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау)), исключительные права на которые принадлежат данным научным учреждениям.

Федеральный закон от 27 июля 2010 года №220-ФЗ «О национальном исследовательском центре «Курчатовский институт» принят в целях формирования технологической базы инновационной экономики, обеспечения научно-технологического прорыва в области реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, создания правовых и организационных основ деятельности новых научных инновационных структур.

Федеральный закон от 28 сентября 2010 года №244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» направлен на обеспечение условий для создания и функционирования инновационного центра «Сколково». Он представляет собой специально отведенную территорию, на которой создаются особые условия для осуществления исследований и разработок по следующим направлениям: энергоэффективность и энергосбережение, в том числе вопросы разработки инновационных энергетических технологий; ядерные технологии; космические технологии, прежде всего в области телекоммуникаций и навигационных систем (включая создание соответствующей наземной инфраструктуры); медицинские технологии в области разработки оборудования, лекарственных средств; стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение.

Также лицам, осуществляющим исследовательскую деятельность в центре «Сколково», предоставляется возможность получения некоторых налоговых льгот, которые предусмотрены в Федеральном законе от 28 сентября 2010 года №243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково». Законом предусмотрено освобождение указанных лиц от уплаты налога на прибыль организаций до момента достижения определенного законом уровня окупаемости вложений в проводимые исследования либо до момента утраты статуса, предоставляющего право применять такие налоговые льготы. Также предусмотрено право не облагать налогом на имущество организаций имущество, используемое в исследовательской деятельности, а также лицам, осуществляющим исследовательскую деятельность в инновационном центре «Сколково», предоставлено право отказаться от уплаты налога на добавленную стоимость. Одновременно законом предусмотрено снижение до 14% общего размера взносов на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование, уплачиваемых указанными лицами. Кроме того, управляющая компания, в собственности которой будут находиться земельные участки, составляющие территорию инновационного центра «Сколково», и значительная часть расположенного на них имущества, освобождается от уплаты в отношении таких объектов земельного налога и налога на имущество организаций.

Федеральный закон от 21 июля 2011 года №254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» дополнил закон №127-ФЗ нормами в части расширения понятийного аппарата в области науки и инноваций, а также нормами по предоставлению государственной поддержки инновационной деятельности. Введены новые

¹⁷ Федеральный закон от 2 августа 2009 года №217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные за-

конодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и

образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения

(внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» // СЗ РФ. 2009. №31, ст. 3923.



понятия «коммерциализация научных и (или) научно-технических результатов», «инновации», «инновационный проект», «инновационная инфраструктура», «инновационная деятельность».

Важное значение для обеспечения перехода страны на инновационный путь развития имеют меры государственной поддержки инновационной деятельности, прописанные в законе №254-ФЗ. Государство оказывает поддержку инновационной деятельности в целях модернизации российской экономики, обеспечения конкурентоспособности отечественных товаров, работ и услуг на российском и мировом рынках, улучшения качества жизни населения.

Инновационное развитие экономики зависит от уровня развития науки, который во многом определяется качеством системы подготовки научных и научно-педагогических кадров. За последние годы федеральными органами государственной власти был принят ряд федеральных законов и нормативных актов Правительства Российской Федерации в части подготовки научных и научно-педагогических кадров.

Система подготовки научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации включает в себя следующие основные элементы: сеть из 7 научных и образовательных учреждений, на базе которых создаются аспирантура и докторантура, формируются диссертационные советы по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук; органы, осуществляющие управление и надзор в сфере образования и науки, аттестацию научных и научно-педагогических кадров.

В настоящее время на законодательном уровне их деятельность регулируется федеральными законами от 23 августа 1996 года №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (в редакции от 2 ноября 2013 года) и от 29 декабря 2012 года №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Статистические данные свидетельствуют об устойчивом развитии системы подготовки научных и научно-педагогических кадров (численности организаций, ведущих подготовку аспирантов и докторантов, численности аспирантов и докторантов и др.). Особенно активно осуществляют подготовку аспирантов и докторантов вузы. Так, число аспирантов в вузах выросло с 36 747 человек в 1991 году до 131 226 человек в 2012 году. Число докторантов увеличилось с 1179 человек в 1991 году до 4296 человек в 2012 году. Численность аспирантов в научных организациях в 2012 году составила 14 823 человека (в 1991 году – 21 610), докторантов – 254 (в 1991 году – 327)¹⁸. Несмотря на показанную выше статистическую картину благополучия в развитии сектора подготовки научных и научно-педагогических кадров, Росстат ежегодно фиксирует снижение численности персонала, занятого исследованиями и разработками.

Обращает на себя внимание несоответствие структуры подготовки научных кадров потребностям рынка научного труда. Например, в 2012 году доля защищенных докторантами диссертаций по областям науки имела следующий вид: естественные науки – 13,7%, технические – 28,0%, медицинские – 6,1%, сельскохозяйственные – 4,1%, общественные – 31,2%, гуманитарные – 16,9%. И это притом что структура исследователей по областям науки имела следующий вид: естественные науки – 24,4%, технические – 61,6%, медицинские – 4,5%, сельскохозяйственные – 3,5%, общественные – 3,6%, гуманитарные – 2,4%.

В соответствии с законодательством Российской Федерации финансирование научной, научно-технической и инновационной деятельности осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, внебюджетных источников (собственных или привлеченных средств хозяйствующих субъектов и их объединений, а также средств заказчиков работ), иных источников.

В настоящее время основным источником финансирования науки по причине индифферентности предпринимательского сектора к науке и инновациям является федеральный бюджет. В Федеральном законе от 2 декабря 2013 года №349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год

¹⁸ Российский статистический ежегодник. 2013: стат. сб. М., 2013. С. 378, 380.



и на плановый период 2015 и 2016 годов» расходы федерального бюджета на научные исследования и разработки гражданского назначения запланированы в следующих объемах: в 2014 году – 370,35 млрд рублей, в 2015 году – 377,26 млрд рублей, в 2016 году – 318,73 млрд рублей. В процентах к ВВП они будут сокращаться: 2014 год – 0,5%, 2015 год – 0,47%, 2016 год – 0,37%. В этой связи следует отметить, что согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года №1662-р, удельный вес расходов бюджетной системы в процентах к ВВП на фундаментальные исследования и содействие научно-технологическому прогрессу в 2011–2015 годах должен составлять не менее 0,7%. Более того, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» Правительству Российской Федерации поручено обеспечить увеличение к 2015 году внутренних затрат на исследования и разработки до 1,77% ВВП.

Отметим, что фактические значения показателей финансирования науки из федерального бюджета за последние 20 лет практически никогда не достигали плановых. По доле внутренних затрат на исследования и разработки в ВВП Россия значительно уступает странам – лидерам в науке и инновациях (от 1,7 до 4% ВВП).

Федеральный бюджет на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов сформирован на основе утвержденных Правительством Российской Федерации в 2012–2013 годах 40 государственных программ Российской Федерации, охватывающих основные сферы (направления) деятельности федеральных органов исполнительной власти.

В федеральном бюджете на 2014–2016 годы бюджетные ассигнования на реализацию государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2012 года №2433-р, с учетом ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2014–2020 годы и «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы» предусмотрены в следующих объемах: в 2014 году – 150 952,7 млн рублей, в 2015 году – 168 824,0 млн рублей и в 2016 году – 188 800,0 млн рублей. Однако в I квартале 2014 года имел место дисбаланс между предусмотренными в законе о бюджете объемами бюджетных ассигнований по сравнению с утвержденными в паспорте государственной программы.

Впоследствии постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года №301 была утверждена скорректированная государственная программа Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы. Объемы ее финансового обеспечения приведены в соответствии Федеральному закону от 2 декабря 2013 года №349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

Сокращение объемов бюджетных ассигнований государственной программы развития науки и технологий на фоне индифферентности предпринимательского сектора к науке может снизить вероятность достижения запланированных значений целевых показателей научно-технического развития России в 2014–2020 годах. В этой связи следует отметить, что Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» Правительству Российской Федерации поручено уже к 2015 году обеспечить увеличение удельного веса России в общемировом числе публикаций в научных журналах, индексируемых в базе данных Web of Science, до 2,44%. В 2012 году значение этого показателя составило 1,9%.

Для перевода науки на инновационный путь развития требуется полноценная финансовая инфраструктура (государственные и негосударственные фонды поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, венчурные фонды, кредитные организации).

В развитых странах важную роль в стимулировании науки и инноваций играют государственные и неправительственные фонды поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности. В настоящее время в России функционирует сформированная еще в 1990-х годах система федеральных государственных фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, которая включает в себя: Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ), Российский гуманитарный научный фонд (РГНФ), Фонд содействия развитию ма-



Таблица 2

**ОБЪЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НАУЧНЫХ ФОНДОВ
ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА, ТЫС. РУБЛЕЙ**

Фонд	2014	2015	2016
Российский фонд фундаментальных исследований	9245688,1	10931856,0	14303056,0
Российский гуманитарный научный фонд	1542229,1	1824602,8	2373402,8
Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере	3923367,7	3926063,6	3926063,6

лых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонд содействия инновациям) и Российский фонд технологического развития (РФТР).

В целях активизации деятельности государственных фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности был принят Федеральный закон от 20 июля 2011 года №249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части уточнения правового статуса фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности». Законодательно было зафиксировано, что государственные фонды поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности могут создаваться только в форме бюджетных или автономных учреждений.

В последние годы наблюдается устойчивый рост бюджетного финансирования государственных фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности. В таблице 2 представлены данные об объемах финансирования РФФИ, РГНФ, Фонда содействия инновациям из федерального бюджета в соответствии с федеральным законом №349-ФЗ.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» Правительству Российской Федерации поручено обеспечить увеличение к 2018 году общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 млрд рублей.

В настоящее время РФТР обладает сформированными в предыдущие годы внебюджетными ресурсами в виде свободных денежных средств и дебиторской задолженности, достаточными для финансирования инновационных проектов общим объемом около 3 млрд рублей в течение 2–3 лет. Дальнейшая поддержка проектов прямо зависит от дополнительных бюджетных ассигнований.

Законодательством предполагается, что государственные фонды поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, созданные в виде бюджетных и автономных учреждений, оказывают государственные услуги по распределению бюджетных средств на финансирование научных, научно-технических и инновационных проектов.

При этом государственное задание формируется Правительством Российской Федерации, а фонды его выполняют. В результате фонды не имеют четкого стимула к получению научных и научно-технических результатов высокого уровня новизны, росту количества успешно реализованных научных и научно-технических проектов. В настоящее время фонды заинтересованы в расширении объема ресурсов, получаемых от государства: чем больше финансовый поток, тем больше штат, выше зарплата. А результатом роста бюджетного финансирования фондов является увеличение отчетов по научным проектам ранних стадий и отсутствие реальных проектов, выходящих на рынок. На это указывала в своих заключениях по результатам проверки фондов Счетная палата Российской Федерации.

В целях содействия осуществлению научных исследований и разработок в интересах обороны страны и безопасности государства, связанных с высокой степенью риска достижения качественно новых результатов в военно-технической, технологической и социально-экономической сферах, создан Фонд перспективных исследований



(ФПИ)¹⁹. Он является юридическим лицом, созданным Российской Федерацией в организационно-правовой форме «фонд». Имущество ФПИ формируется за счет имущественных взносов Российской Федерации, доходов, получаемых от его деятельности, добровольных имущественных взносов, других законных поступлений и является собственностью фонда.

С целью обеспечения финансовой и организационной поддержки фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований, подготовки научных кадров, развития научных коллективов, занимающих лидирующие позиции в определенной области науки, был принят Федеральный закон от 2 ноября 2013 года №291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Российский научный фонд (РНФ) является юридическим лицом, созданным Российской Федерацией в организационно-правовой форме фонда.

В соответствии с законом №349-ФЗ имущественный взнос Российской Федерации в РНФ в рамках подпрограммы «Фундаментальные научные исследования» государственной программы развития науки и технологий в 2014 году составит 11 396 827,2 тыс. рублей, в 2015 году – 17 215 945,3 тыс. рублей, в 2016 году – 19 136 704,7 тыс. рублей.

Законодательно закреплено, что права на РИД, созданные при выполнении финансируемых программ и проектов, принадлежат исполнителям этих программ и проектов. Российская Федерация может использовать для государственных нужд РИД, созданные при выполнении финансируемых РНФ программ и проектов, на условиях безвозмездной простой (неисключительной) лицензии, предоставленной правообладателем государственному заказчику, с выплатой государственным заказчиком вознаграждения автору (авторам) РИД.

Чтобы повысить качество и объективность экспертизы заявок на выполнение научных исследований и разработок для государственных фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, необходимо на законодательном уровне установить критерии их оценки, а также обеспечить доступность информации о технических заданиях на выполнение работ участников, победивших в конкурсах. Имеющийся опыт свидетельствует о том, что, кроме названия темы и реквизитов выигравшего исполнителя, в протоколах грантодателей или заказчиков работ ничего не отражено.

Необходимо также законодательно усовершенствовать порядок формирования и использования грантов с их ориентацией не на процесс, а на конечный результат научной, научно-технической и инновационной деятельности. В целях повышения эффективности деятельности государственных академий наук был принят Федеральный закон от 27 сентября 2013 года №253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Среди основных новелл указанного закона можно назвать следующие. Российская академия медицинских наук (РАМН), Российская академия сельскохозяйственных наук (РАСХН), являвшиеся государственными академиями наук, присоединяются к Российской академии наук (РАН) со дня вступления в силу указанного закона. Организации, находившиеся в ведении РАН, РАМН, РАСХН, передаются в ведение федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного Правительством Российской Федерации на осуществление функций и полномочий собственника федерального имущества, закрепленного за указанными организациями.

Разработка эффективного законодательного обеспечения формирования и реализации государственной научно-технической и инновационной политики позволит создать благоприятные условия для активизации научной, научно-технической и инновационной деятельности, формирования нового технико-технологического облика российской экономики. Высокотехнологичные производства по целому ряду приоритетных направлений науки, технологий и техники необходимо создавать в основном заново, то есть на новой технологической базе и в новой структуре. Реализация предлагаемых мер позволит повысить результативность научной, научно-технической и инновационной деятельности, достичь макроэкономической стабильности и перейти в режим устойчивого экономического роста на инновационной основе.

¹⁹ Федеральный закон от 16 октября 2012 года №174-ФЗ «О фонде перспективных исследований» // СЗ РФ. 2012. №43, ст. 5787.