

Организация программно-целевого финансирования научных исследований в Российской Федерации

Андрей Иванович Костин, аспирант Департамента общественных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, г. Москва
E-mail: Kb-16@yandex.ru

Аннотация

Актуальность темы обоснована тем, что программно-целевые методы управления стали важнейшей частью современных государственных финансов. Они способствуют реализации одного из ключевых принципов в этой сфере – принципа социально-экономической эффективности расходов. В то же время практика программно-целевого финансирования находится в процессе развития, и его окончательные, устойчивые формы еще далеко не сложились. На пути внедрения программно-целевых методов имеется ряд серьезных трудностей, в частности, связанных с проблемами применения формализованных процедур построения иерархии целей, задач и мероприятий, увязки с ними ресурсных потребностей. При использовании программно-целевого финансирования науки указанные проблемы стоят еще более остро ввиду высокой степени качественной разнородности как непосредственных, так и конечных социально значимых результатов.

В статье проводится анализ существующей организации программно-целевого финансирования в сфере научных исследований. В частности, рассматриваются проблемы увязки приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и программных документов. Приводится результат анализа состава целевых показателей (индикаторов) государственных программ и динамики их значений, а также бюджетных ассигнований на гражданскую науку в рамках государственных программ и национальных проектов.

Делается вывод о том, что в рамках расходов на гражданскую науку программно-целевой метод управления государственными расходами во многом остается формальным, стратегические и программные документы и статистическое наблюдение за деятельностью в сфере образования, науки, инноваций и информационных технологий не увязаны по целеполаганию и приоритетным направлениям. Автор предлагает использование инструмента обзоров бюджетных расходов в сфере НИОКР как одного из эффективных способов оценки результативности государственных программ.

Ключевые слова: НИОКР, эффективность бюджетных расходов, финансирование науки, программно-целевые методы, государственная программа, национальный проект, обзор бюджетных расходов

JEL: H50, H59

Для цитирования: Костин А. И. Организация программно-целевого финансирования научных исследований в Российской Федерации // Финансовый журнал. 2020. Т. 12. № 1. С. 27–40. DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-27-40.

DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-27-40

Organization of Program- and Target-Oriented Funding for Research in Russia

Andrei I. Kostin¹

E-mail: Kb-16@yandex.ru

¹ Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow 125993, Russian Federation

Abstract

The relevance of the topic is justified by the fact that program- and target-oriented management methods have become an essential part of modern public finance. They contribute to the implementation of one of the key principles in this area, namely the principle of socio-economic efficiency of expenditures. At the same time, the practice of program- and target-oriented financing is currently evolving, and its final, stable forms have not yet developed. There are a number of serious difficulties in the implementation of program-target methods, in particular those related to the problems of applying formalized procedures for constructing a hierarchy of goals, tasks, and activities as well as linking resource needs to them. With program- and target-oriented funding of science, these problems become even more acute due to qualitative heterogeneity of both direct results and social outcomes. The article analyzes the existing organization of targeted funding in the field of scientific research. In particular, the problems of linking priority areas in the development of science and technology in the Russian Federation to program documents are considered. Presented are the findings of the analysis of target indicators and changes in their values as well as budget allocations for civil science under state programs and national projects in the Russian Federation.

It is concluded that, in the framework of civil science spending, the program-target method of managing public spending remains largely formal, and that strategic and program documents and statistical monitoring of activities in the field of education, science, innovation and information technologies are not coordinated by goal setting and priority areas. The author suggests applying a tool for reviewing budget expenditures in the field of R&D as one of the efficient ways to assess the effectiveness of state programs.

Keywords: R&D, efficiency of budget expenditures, funding science, program- and target-oriented methods, state program, national project, review of budget expenditures

JEL: H50, H59

For citation: Kostin A.I. Organization of Program- and Target-Oriented Funding for Research in Russia. *Financial Journal*, 2020, vol. 12, no. 1, pp. 27–40 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2020-1-27-40.

ВВЕДЕНИЕ

Одной из декларируемых целей внедрения программно-целевых методов в бюджетный процесс является повышение результативности и эффективности бюджетных расходов за счет увязки затрат с общественно значимыми и количественно измеримыми результатами¹. Основным инструментом реализации этой цели стало внедрение государственных программ вместе с программной классификацией расходов, а в последнее время — национальных проектов.

Анализ практики планирования и реализации государственных программ, в рамках которых осуществляются расходы на научные исследования, показывает, что в нынешнем виде механизм государственных программ не позволяет достичь этой цели как минимум в силу следующих причин:

¹ Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах».

— неопределенность и несопоставимость приоритетов и, как следствие, невозможность контролировать достижение целевых показателей (индикаторов) национального проекта «Наука», ключевой государственной программы в сфере научных исследований «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»², а также Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации³;

— установление значений целевых показателей (индикаторов) государственных программ на уровнях, заведомо не позволяющих обеспечить их достижение;

— спорные, противоречивые формулировки целевых показателей, зачастую не отражающие сущности (содержания) государственной программы (проекта);

— отсутствие непрерывности во времени (преемственности) перечня целевых показателей (индикаторов).

В настоящей статье в центре внимания находится проблематика программно-целевого управления в сфере науки: анализируются приоритеты развития науки, установленные в разных действующих стратегических документах, преемственность целеполагания и показателей оценки результатов в программных документах, затрагиваются вопросы финансирования государственных программ, рассматривается необходимость использования нового бюджетного инструмента, направленного на повышение эффективности бюджетных расходов на науку — обзор бюджетных расходов.

ПРОБЛЕМЫ УВЯЗКИ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ ПРОГРАММНЫХ И СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ

Перечень приоритетных направлений развития науки, технологий и техники (далее — перечень приоритетов) имеет существенное значение при оценке эффективности государственных мер в целом и государственного финансирования науки в частности. Он используется при формулировке целей, задач, наименований подпрограмм, определении и расчете целевых показателей (индикаторов), формулировании ожидаемых результатов государственных программ, подпрограмм, национальных проектов, федеральных проектов и других объектов стратегического планирования.

При формировании государственных программ ответственные исполнители должны учитывать цели и задачи национальных проектов, реализуемых в соответствующих сферах⁴. В свою очередь, значения целевых показателей (индикаторов) государственной программы должны формироваться с учетом параметров прогноза социально-экономического развития Российской Федерации.

В частности, в паспорте национального проекта «Наука» были определены два показателя, впоследствии перенесенные в паспорт новой государственной программы РФ «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»:

— место Российской Федерации по удельному весу в общем числе статей в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития, в изданиях, индексируемых в международных базах данных;

— место Российской Федерации по удельному весу в общем числе заявок на получение патента на изобретение, поданных в мире по областям, определяемым приоритетами научно-технологического развития.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 29.03.2019 № 377 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации».

³ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642.

⁴ Перечень направлений, по которым реализуются национальные проекты, содержится в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Во втором из документов кроме «приоритетов научно-технологического развития» упоминаются также «приоритеты Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации», в частности, в наименовании подпрограммы 4 «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». В тексте паспорта программы ничего не говорится о том, являются ли «приоритеты научно-технологического развития» и «приоритеты Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» одновременно «приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники». Как будет показано ниже, формально-юридически это не одно и то же, причем ни один из действующих нормативных правовых актов не устраняет это несоответствие [Куделич М. И., 2019].

Кроме того, перечень приоритетов лежит в основе ведения федерального статистического наблюдения за деятельностью в сфере образования, науки, инноваций и информационных технологий. В частности, приказ Росстата от 6 августа 2018 г. № 487, вводящий в практику этот инструментарий, включая формы предоставления первичной информации, предписывает детализацию расходов по приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники. Определяя, что именно понимается под «приоритетными направлениями», данный приказ в явном виде ссылается на Указ Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 899⁵, в котором содержится соответствующий перечень. Таким образом, от перечня приоритетов напрямую зависит содержание первичных, а значит, и агрегированных данных статистического наблюдения. Это непосредственным образом влияет на возможность адекватной оценки эффективности расходов на науку и даже просто на возможность получения значений целевых индикаторов соответствующей государственной программы.

В то же время анализ имеющихся в настоящее время юридическую силу стратегических и нормативных документов показывает, что одновременно действуют несколько перечней приоритетов, не идентичных друг другу⁶. Если сравнить эти перечни приоритетов, то легко заметить определенную динамику. С течением времени формулировки становятся более развернутыми, для характеристики приоритетов оказывается уже недостаточно простых назывных предложений. Каждый отдельный пункт начинает включать все больше разных направлений научного и технологического развития, детализирующих общую направленность этого пункта.

В ряде случаев эта тенденция к детализации приводит к расщеплению одного пункта на два, как это произошло в случае «наук о жизни» и «энергоэффективности, энергосбережения, ядерной энергетики»; впрочем, во втором случае при переходе от Стратегии инновационного развития к Стратегии научно-технологического развития два пункта опять слились в один.

Часть приоритетов со временем исчезла из перечня, например «робототехнические комплексы (системы) военного, специального и двойного назначения» (пункт, введенный в 2015 г. отдельным указом Президента РФ), в Стратегии 2016 г.⁷ упоминаются лишь «роботизированные системы» в рамках общего приоритета «перехода к цифровым технологиям»; к 2016 г. исчезло всякое упоминание о нанотехнологиях, остались лишь никак

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 07.07.2011 № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации».

⁶ Указ Президента РФ от 07.07.2011 № 899; Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 года (Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р, разд. VII, п. 4.).

⁷ Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 01.12.2016 № 642, ст. 20).

не расшифрованные «новые материалы»; исчезло также упоминание о рациональном природопользовании и природоохранной деятельности.

Таблица 1

**Перечни приоритетов научного и технологического развития
Российской Федерации в разных документах стратегического планирования /
Priorities of scientific and technological development of the Russian Federation
as stated in strategic planning sources**

Приоритетные направления развития науки, технологий и техники в РФ (Указ Президента РФ от 07.07.2011 № 899)	Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 года (Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р, разд. VII, п. 4)	Стратегия научно-технологического развития РФ (Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642, ст. 20)
Безопасность и противодействие терроризму (1)		Противодействие техногенным, биогенным, социокультурным угрозам, терроризму и идеологическому экстремизму, а также киберугрозам и иным источникам опасности для общества, экономики и государства (д)
Индустрия наносистем (2)	Начало формирования рынка нанотехнологий, переход от микроэлектроники к нано- и оптоэлектронике как новому ядру информационных технологий	
	Широкое внедрение материалов со специальными свойствами (в первую очередь композиционных материалов)	
Информационно-телекоммуникационные системы (3)	Формирование развитых информационно-телекоммуникационных сетей	Переход к передовым цифровым, интеллектуальным производственным технологиям, роботизированным системам, новым материалам и способам конструирования, создание систем обработки больших объемов данных, машинного обучения и искусственного интеллекта (а)
Науки о жизни (4)	Начало широкого использования биотехнологий, которые изменят не только традиционный аграрный сектор, но и станут основой развития высокотехнологичных методов профилактики заболеваний, диагностики и лечения	Переход к персонализированной медицине, высокотехнологичному здравоохранению и технологиям здоровьесбережения, в том числе за счет рационального применения лекарственных препаратов (прежде всего антибактериальных) (в)
		Переход к высокопродуктивному и экологически чистому агро- и аквахозяйству, разработка и внедрение систем рационального применения средств химической и биологической защиты сельскохозяйственных растений и животных, хранение и эффективная переработка сельскохозяйственной продукции, создание безопасных и качественных, в том числе функциональных, продуктов питания (г)
Перспективные виды вооружения, военной и специальной техники (5)		
Рациональное природопользование (6)	Радикальные изменения в методах и средствах природоохранной деятельности, что уменьшит техногенное воздействие на биосферу Земли	
Робототехнические комплексы (системы) военного, специального и двойного назначения (6.1)		

Приоритетные направления развития науки, технологий и техники в РФ (Указ Президента РФ от 07.07.2011 № 899)	Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 года (Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р, разд. VII, п. 4)	Стратегия научно-технологического развития РФ (Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642, ст. 20)
Транспортные и космические системы (7)		Связанность территории Российской Федерации за счет создания интеллектуальных транспортных и телекоммуникационных систем, а также занятия и удержания лидерских позиций в создании международных транспортно-логистических систем, освоении и использовании космического и воздушного пространства, Мирового океана, Арктики и Антарктики (е)
Энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика (8)	Достижение с использованием технологий альтернативной энергетики экономически приемлемых параметров	Переход к экологически чистой и ресурсосберегающей энергетике, повышение эффективности добычи и глубокой переработки углеводородного сырья, формирование новых источников, способов транспортировки и хранения энергии (б)
	Улучшение экологических параметров тепловой энергетики	
		Возможность эффективного ответа российского общества на большие вызовы с учетом взаимодействия человека и природы, человека и технологий, социальных институтов на современном этапе глобального развития, в том числе с применением методов гуманитарных и социальных наук (ж)

Примечание. В скобках указаны буквы или номера пунктов в соответствующих документах (при наличии) / Note: indicated in parenthesis are letters or numbers of items in the relevant normative acts.

Источник: составлено автором по соответствующим нормативно-правовым актам / Source: compiled by author based on regulations indicated in the column headings.

В то же время в последней по времени Стратегии появился новый приоритет, в формулировке которого упоминаются «социальные институты» и «методы гуманитарных и социальных наук», чего раньше не было (то есть эти науки до 2016 г. официально не входили в число приоритетов).

В целом можно утверждать, что между перечнями приоритетов, относящихся к разным моментам времени, не может быть установлено взаимно однозначное содержательное соответствие. Однако действующая система статистического наблюдения ориентирована на первый перечень приоритетов 2011 г., в то время как национальный проект «Наука» и государственная программа «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» ориентированы на перечень приоритетов, установленный в Стратегии 2016 г. Это означает, что получение фактических значений целевых показателей (индикаторов) реализации национального проекта «Наука» и государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» потребует специальных пересчетов и корректировок; переход же к новому, модифицированному перечню приоритетов в рамках статистического наблюдения создаст проблему несопоставимости статистических данных.

ПРЕИМУЩЕСТВЕННОСТЬ ПРОГРАММ И ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ: НЕСОПОСТАВИМОСТЬ И НЕАДЕКВАТНОСТЬ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

Анализ набора целевых показателей (индикаторов) государственной программы «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 гг. (далее — старая госпрограмма) и государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» на 2019–2030 гг. (далее — новая госпрограмма) показывает, что на уровне состава

и наименований подпрограмм преемственность старой и новой государственных программ, а значит, и сопоставимость их результатов весьма ограничена (максимум два из шести составных элементов).

Так, старая госпрограмма действовала в трех редакциях⁸; конечная (третья) редакция включает четыре подпрограммы и одну федеральную целевую программу (ФЦП). Всего в данной государственной программе по состоянию на март 2019 г. было 32 целевых показателя (индикатора), включая семь показателей ФЦП. Новая государственная программа включает в себя пять подпрограмм и одну ФЦП⁹. Сопоставление списков подпрограмм показывает следующее.

Новая программа включает в себя подпрограмму 2, которая полностью относится к сфере образования, а не науки. Объем ассигнований на нее в 2019–2021 гг. составляет примерно 68 % общего объема ассигнований на всю государственную программу (подробнее см. ниже). Тем самым в одной государственной программе слили воедино высшее образование и научные исследования и разработки.

Текстуально названия подпрограмм старой и новой государственных программ не совпадают. Можно считать аналогичными лишь наименования подпрограммы 1 «Фундаментальные научные исследования» старой госпрограммы и подпрограммы 3 «Фундаментальные научные исследования для долгосрочного развития и обеспечения конкурентоспособности общества и государства» ее новой версии.

Новая государственная программа унаследовала от старой лишь ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы».

Несопоставимость старой и новой программ становится еще более очевидной, если перейти на уровень целевых показателей (индикаторов), количество которых в новой государственной программе (включая показатели подпрограмм), за вычетом подпрограммы 2, относящейся к сфере образования, по сравнению со старой государственной программой увеличилось на три единицы.

Наименования показателей (индикаторов) новой госпрограммы текстуально не совпадают с показателями (индикаторами) старой госпрограммы, за исключением относящихся к ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы».

Список показателей ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы» включает не только наименования показателей, но и их целевые значения, что нетипично для паспортов госпрограмм, подпрограмм и ФЦП. Причины такого отступления от правил стандарта в документе не указаны¹⁰.

В наименованиях (а следовательно, как можно предполагать, в методиках расчета) новых показателей неоднократно используется отсылка к «приоритетам научно-

⁸ Редакция 1 (Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 301); редакция 2 (Постановление Правительства РФ от 30.03.2017 № 363); редакция 3, действующая по состоянию на март 2019 г. (Постановление Правительства РФ от 29.03.2018 № 346).

⁹ Подпрограмма 1 «Развитие национального интеллектуального капитала»; подпрограмма 2 «Обеспечение глобальной конкурентоспособности российского высшего образования»; подпрограмма 3 «Фундаментальные научные исследования для долгосрочного развития и обеспечения конкурентоспособности общества и государства»; подпрограмма 4 «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»; подпрограмма 5 «Инфраструктура научной, научно-технической и инновационной деятельности»; ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы».

¹⁰ См.: приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 «Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

технологического развития». Поскольку в наименованиях подпрограмм упоминается Стратегия научно-технологического развития, естественно предположить, что имеются в виду сформулированные именно в ней приоритеты. Однако, как было отмечено выше, федеральное статистическое наблюдение основывается не на этих приоритетах, а на перечне приоритетных направлений, установленном Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 899. Каким образом будет осуществляться сбор данных для оценки значений показателей (индикаторов), упоминающих «приоритеты научно-технологического развития», из текста новой государственной программы остается неясным.

Таким образом, можно сделать вывод, что на уровне целевых показателей (индикаторов) преемственность и, следовательно, сопоставимость результатов между старой государственной программой и новой отсутствует. Более того, поскольку с принятием новой госпрограммы старая была отменена, это означает, что она осталась незавершенной. Неизвестно, будут ли в конечном счете достигнуты долгосрочные цели старой государственной программы — даже если и будут, то никто не станет оценивать результаты и принимать по этому поводу какие-либо политические решения. Иными словами, полноценное подведение ее итогов (с оценкой эффективности государственной программы в целом) не состоится.

До сих пор существует практика установления неадекватных целевых показателей государственных программ, которые никоим образом не позволяют оценить эффективность и результативность их выполнения. На этот факт обращают внимание многие российские исследователи [Миндели Л. Э., 2018; Миндели Л. Э., Черных С. И., 2017а, б; Пипия Л. К., Дорогокупец В. С., 2017]. Так, например, в старой госпрограмме был введен индикатор «Доля объема внутренних затрат на исследования и разработки за счет внебюджетных источников в части государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 гг. в общем объеме внутренних затрат на исследования и разработки за счет внебюджетных источников (%)». Для этого индикатора на период 2016–2020 гг. было установлено одно и то же целевое значение — 4,13, совпадающее с фактическим значением на 2016 г. Поскольку государство заинтересовано в увеличении доли внебюджетных источников в финансировании науки, и это соответствует общемировой тенденции, госпрограмму было бы естественно использовать как механизм стимулирования такой позитивной тенденции, тем более что одной из ее целей заявлялось «создание условий, необходимых для роста инвестиционной привлекательности научной, научно-технической и инновационной деятельности»¹¹. В этом случае стратегически более корректным было бы рассматривать в качестве свидетельства успешности реализации госпрограммы увеличение этого показателя, а не сохранение его на фактически сложившемся уровне.

Другой пример неэффективной организации программно-целевого финансирования — госпрограммы, которые напрямую не связаны с наукой, но включают в себя научные исследования, связанные с достижением целей различных главных распорядителей средств федерального бюджета (ГРБС). Например, госпрограммы «Социальная поддержка граждан» и «Содействие занятости населения» (плановые расходы на прикладные научные исследования в 2019 г. — 2 883 600 и 328 695 000 руб. соответственно). И в той, и в другой госпрограмме на уровне одной из подпрограмм введен индикатор «Удельный вес внутренних затрат на научные исследования и разработки, осуществляемые в рамках реализации государственной программы по государственным контрактам». При этом ни в целях этих двух госпрограмм, ни в наименованиях, целях и задачах соответствующих

¹¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 301 (ред. от 30.03.2017) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие науки и технологий" на 2013–2020 годы».

подпрограмм никак не упоминаются научные исследования или НИОКР. Данный показатель не имеет прямой связи с целями и задачами госпрограмм. В то же время вклад этих двух госпрограмм в достижение такой цели общегосударственной экономической политики, как повышение внутренних затрат на научные исследования и разработки, незначителен. Иными словами, включение данного показателя в госпрограммы (подпрограммы) бессмысленно, и оно никак не позволяет контролировать результативность и эффективность соответствующих прикладных научных исследований в достижении целей госпрограмм. Показатель был включен в состав госпрограммы (подпрограммы) чисто формально, вероятно, с целью обоснования дальнейшего содержания соответствующих исследовательских учреждений.

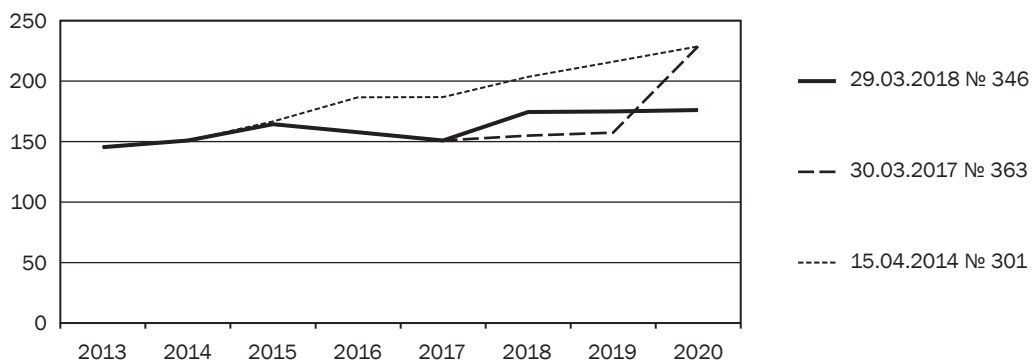
Из приведенных выше примеров следует, что программно-целевой метод управления государственными расходами в сфере науки нередко остается чисто формальным инструментом. Данный вывод можно считать справедливым не только применительно к научно-технической сфере, но и к большинству государственных программ Российской Федерации [Марголин А., 2013, 2018; Борщевский Г. А., 2018].

ПЛАНИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ АССИГНОВАНИЙ НА ГРАЖДАНСКУЮ НАУКУ В РАМКАХ ДВУХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

Анализ бюджетных ассигнований в рамках старой и новой государственных программ демонстрирует, что плановые бюджетные ассигнования на реализацию старой госпрограммы пересматривались в каждой новой редакции. Кроме того, вносились изменения в соответствующие суммы за прошедшие годы в соответствии с фактически произведенными расходами. Динамика ассигнований в соответствии со всеми редакциями показана на рис. 1.

Рисунок 1

Бюджетные ассигнования на реализацию государственной программы «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 гг. в соответствии с тремя последовательными редакциями, млрд руб. / Budget allocations for the state program Development of Science and Technology



Источник: составлено автором по нормативным правовым актам (Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 301; Постановление Правительства РФ от 30.03.2017 № 363; Постановление Правительства РФ от 29.03.2018 № 346) / Source: compiled by the author based on the regulatory legal acts.

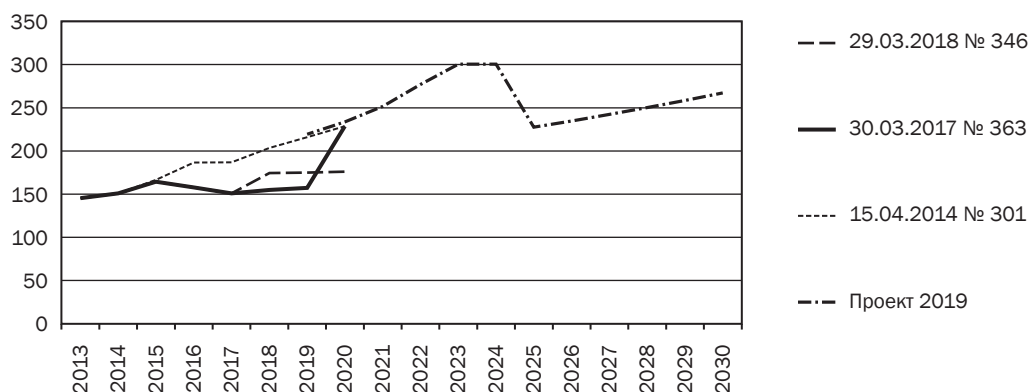
Эти данные свидетельствуют о том, что на протяжении 2013–2018 гг. постепенно происходило изменение уровня приоритетности расходов на гражданскую науку. Первоначально такое изменение, вероятно, было связано с последствиями экономического и финансового кризисов 2015–2016 гг., в частности, с дефицитом государственного бюджета. Кроме того, предположительно, сыграло роль досрочное прекращение ФЦП

«Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2014–2020 годы», среднегодовые расходы на которую должны были составить примерно 29 млрд руб. Однако при пересмотре госпрограммы в 2017 г. и признании фактического снижения расходов на нее в 2015–2016 гг. сохранялся расчет на то, что ситуацию удастся выправить к 2020 г., так как целевое значение бюджетных ассигнований на 2020 г. осталось неизменным. Тем не менее в 2018 г. это плановое значение было сокращено примерно на 52,5 млрд руб., и тем самым была фактически признана нереалистичность этого расчета.

Плановые объемы ассигнований по старой госпрограмме на 2019–2020 гг. могут быть сопоставлены с плановыми объемами, предусмотренными новой госпрограммой. Однако при этом следует учитывать, что новая программа охватывает не только гражданскую науку, но и высшее образование. Если исключить ассигнования на подпрограмму 2 «Обеспечение глобальной конкурентоспособности российского высшего образования», то получится картина, представленная на рис. 2.

Рисунок 2

Бюджетные ассигнования на гражданскую науку в соответствии с государственной программой «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 гг., млрд руб. / Budget allocations for civil research, state program Development of Science and Technology in 2013–2020, billion rubles



Источник: составлено автором по нормативным правовым актам / Source: compiled by the author based on regulatory legal acts.

Эти данные показывают, что по общему объему ассигнований новую госпрограмму можно считать прямой преемницей самой первой редакции старой госпрограммы (даже с некоторой прибавкой). По сути, произошел возврат к амбициозным планам развития науки 2013–2014 гг. В то же время прямое сопоставление на уровне подпрограмм невозможно, так как структура на уровне подпрограмм существенно изменилась.

ОБЗОРЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

В Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах отмечается, что «многолетний зарубежный опыт свидетельствует об отсутствии равнозначных альтернатив программно-целевому управлению»¹². Одним из необходимых условий, обеспечивающих полноценное использование в бюджетной практике программно-целевого

¹² Утверждена распоряжением Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р.

управления, является наличие адекватных бюджетных инструментов. В течение последнего десятилетия таким инструментом во многих зарубежных странах стали обзоры бюджетных расходов, которые проводятся и в научно-технической сфере.

Под обзорами бюджетных расходов понимается систематический анализ базовых расходов бюджета, направленный на определение и сравнение различных вариантов экономии бюджетных средств, выбор и практическую реализацию наиболее приемлемого из этих вариантов. Целью проведения обзоров бюджетных расходов является не столько оптимизация (сокращение) расходов, сколько выявление недостаточно эффективно используемых ресурсов для их перенаправления на решение приоритетных задач [Бегчин Н. А. и др., 2018].

Важнейшей особенностью обзоров бюджетных расходов является тот факт, что они не заканчиваются разработкой предложений по оптимизации расходов, а подразумевают обязательное включение этих предложений (или по крайней мере их части) в формирующийся бюджет на очередной финансовый год и плановый период. В этом смысле они выгодно отличаются от традиционной оценки эффективности бюджетных расходов, которая проводится при планировании и оценке хода реализации государственных программ, поскольку такая оценка не предусматривает обязательной оптимизации расходов и их перенаправления на решение приоритетных задач [Богачева О. В., Смородинов О. В., 2018; Kennedy F., Howlin J., 2017; Robinson M., 2014].

По данным Минфина России, в 2019 г. было проведено пять пилотных проектов обзоров расходов¹³: в сфере материально-технического обеспечения государственных органов; проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ гражданского назначения; в сферах развития промышленности гражданского назначения; в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Кроме того, отдельный анализ был посвящен расходам федерального бюджета, главным распорядителем средств по которым является Федеральная служба судебных приставов¹⁴.

Задачами обзора бюджетных расходов на НИОКР является: а) определение проблемных зон возможного неэффективного расходования бюджетных средств; б) выявление путей и возможностей по сокращению (перераспределению) неэффективных расходов; в) разработка конкретных мер для повышения эффективности использования бюджетных средств, включая проведение оценки конкретных бюджетных ассигнований, оптимизируемых в результате реализации предлагаемых мер, в том числе по кодам бюджетной классификации; г) сравнение различных вариантов экономии бюджетных средств и выбор и разработка рекомендаций по практической реализации наиболее приемлемого (приемлемых) из них.

В международной практике используется целый ряд методических рекомендаций и руководств по проведению обзоров расходов, подготовленных международными финансовыми институтами и национальными государственными органами. Что касается рекомендаций (руководств) по проведению обзоров расходов в сфере науки, технологий и инноваций, то до настоящего времени фактически единственным материалом такого рода остается Руководство по проведению обзоров государственных расходов в сфере науки, технологий и инноваций (НТИ), подготовленное группой специалистов Всемирного банка во главе с Пауло Корреа в 2014 г. [Correa P., 2014; Богачева О. В., Смородинов О. В., 2019b].

¹³ *Обзоры бюджетных расходов / Электронный бюджет. URL: http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Бюджет/Закон%20о%20бюджете/Результаты%20обзоров%20бюджетных%20расходов?_adf.ctrl-state=1cpmioeci0_4®ionId=45.*

¹⁴ *Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (утв. Минфином России).*

Характерными особенностями данного руководства являются следующие.

Во-первых, авторы руководства полагают, что в основе обзоров расходов в сфере НТИ должны лежать те же методологические принципы, что и в основе общих обзоров расходов. Другими словами, авторы руководства считают правильным проведение комплексного обзора расходов в сфере НТИ, что, в частности, предполагает анализ всех этапов создания и использования результатов НТИ (включая промышленное использование) и всех стейкхолдеров, занятых в этом процессе.

Во-вторых, комплексный подход к обзору расходов, содержащийся в Руководстве, распространяется на выводы и рекомендации. Авторы Руководства советуют участникам рабочих групп, занимающимся анализом расходов и отчетов по обзорам расходов в сфере НТИ, включить туда рекомендации по совершенствованию государственного управления сферой НТИ, в том числе рекомендации по возможному изменению приоритетов и направлений реформ государственных финансов, а также рекомендации, непосредственно связанные с повышением эффективности внедрения результатов НИОКР и инноваций в производственном секторе.

В-третьих, авторы Руководства рекомендуют участникам рабочих групп анализировать не только непосредственные (*outputs*), но и промежуточные (*intermediate outcomes*) и конечные (*outcomes*) результаты реализации проектов и программ в сфере НТИ. Другими словами, по мнению авторов Руководства, комплексный подход к обзору расходов должен обязательно включать анализ и оценку эффективности и результативности проектов и программ, реализуемых в сфере НТИ.

В-четвертых, при проведении обзоров государственных расходов в сфере НИОКР и подготовке отчетов в Руководстве используется терминология и трактовка структуры НТИ и НИОКР, принятая в статистике и практике стран ОЭСР. Такой подход обеспечивает сравнимость исходных данных и результатов анализа и оценки, а также необходимые основы для проведения бенчмаркинга.

Из перечисленных выше особенностей руководства следует очевидный вывод: оценка эффективности (как операционной, так и социально-экономической) программ и проектов должна быть неотъемлемой частью обзоров расходов, которые охватывают научно-технический сектор.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в рамках проведенного анализа можно сделать следующие выводы и заключения.

1. В случае расходов на гражданскую науку программно-целевой метод управления государственными расходами во многом остается формальным.

2. Методику статистического наблюдения за деятельностью в сфере образования, науки, инноваций и информационных технологий нужно привести в соответствие с последними по времени стратегическими документами в части перечня приоритетных направлений.

3. Во всех государственных программах, по которым предусмотрены расходы на научные исследования и разработки, целесообразно выделить всю соответствующую деятельность в отдельные подпрограммы. Цели, задачи, ожидаемые результаты и показатели (индикаторы) этих подпрограмм должны быть связаны причинно-следственной связью с целями, задачами, ожидаемыми результатами и показателями (индикаторами) государственной программы в целом. В случае отсутствия или недостаточной обоснованности такой причинно-следственной связи необходимо исключить соответствующие основные мероприятия и расходы из госпрограмм.

4. Следует ввести запрет (в законы и подзаконные акты, определяющие методики разработки госпрограмм) на установление плановых значений показателей (индикаторов) на уровне ниже (хуже) фактически достигнутых в отчетный период.

5. В международной практике эффективным инструментом по оценке результативности государственных программ является обзор бюджетных расходов. Для России это совершенно новый инструмент, впервые опробованный в 2019 г. Минфином России. Представляется, что именно этот инструмент должен стать одним из основных при оценке результативности и эффективности расходов на научные исследования и в целом стать основой для определения объемов и направлений государственного финансирования научных исследований в Российской Федерации.

Список источников

Бегчин Н. А., Богачева О. В., Смородинов О. В. Обзоры расходов как инструмент управления общественными финансами в странах ОЭСР: теоретический аспект // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 3. С. 49–63.

Богачева О. В., Смородинов О. В. Особенности проведения обзоров расходов в Ирландии: опыт для России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2018. № 5. С. 34–45.

Богачева О. В., Смородинов О. В. Формирование условий для проведения обзоров расходов в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 1. С. 21–33.

Богачева О. В., Смородинов О. В. Актуальные вопросы организации государственного финансирования НИОКР в странах ОЭСР // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2019. № 2. С. 37–50.

Борщевский Г. А. Совершенствование подходов к оценке государственных программ Российской Федерации // Экономический журнал ВШЭ. 2018. Т. 22. № 1. С. 110–134.

Куделич М. И. Система нормативных требований к оценке эффективности национальных проектов: актуальные проблемы // Финансовый журнал. 2019. № 4. С. 36–49.

Марголин А. Критерии эффективности при реализации государственных программ // Государственная служба. 2013. № 2. С. 22–27.

Марголин А. Пути совершенствования методов оценки эффективности государственных программ // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 6. С. 54–81.

Миндели Л. Э., Черных С. И. Зарубежный опыт финансирования науки и возможности его применения в России. М.: ИПРАН РАН, 2017. 71 с.

Миндели Л. Э., Черных С. И. Проблемы финансирования отечественной науки с учетом зарубежного опыта // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 4. С. 89–103.

Пипия Л. К., Дорогокупец В. С. К вопросу об оценке результатов научной деятельности // Инновации. 2017. № 1 (219). С. 39–45.

Финансовое обеспечение развития научно-технологической сферы / Под общей ред. Л. Э. Миндели. М.: ИПРАН РАН, 2018. 216 с.

Correa P. Public Expenditure Reviews in Science, Technology, and Innovation: A Guidance Note / The World Bank Group, 2014. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21064/930760WPOBox380itureOReviewsOinOSTI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Kennedy F., Howlin J. Spending reviews in Ireland – Learning from experience // OECD Journal on Budgeting. 2017. Vol. 16. № 2. P. 93–108.

Robinson M. Spending reviews // OECD Journal on Budgeting. 2014. Vol. 13. № 2.

Поступила в редакцию 21 января 2020 г.

Принята к публикации 10 февраля 2020 г.

References

Begchin N.A., Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. (2018). Spending Reviews as an Instrument for Public Finance Management in OECD Countries: Theoretical Aspect. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 3, pp. 49–63 (In Russ.).

Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. (2018). Features of Spending Reviews in Ireland: Experience for Russia. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 5, pp. 34–45 (In Russ.).

Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. (2019a). Creation of Enabling Environment for Spending Reviews in Russia. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 1, pp. 21–33 (In Russ.).

Bogacheva O.V., Smorodinov O.V. (2019b). Major Aspects of Organization of Public R&D Funding in OECD Countries. *Finansovyy zhurnal – Financial Journal*, no. 2, pp. 37–50 (In Russ.).

Borshchevskiy G.A. (2018). Improvement Evaluation Approaches of the Russian Public Programs. *HSE Economic Journal*, vol. 22, no. 1, pp. 110–134.

Correa P. (2014). Public Expenditure Reviews in Science, Technology and Innovation: A Guidance Note. The World Bank Group. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21064/930760WPOBox380itureOReviews0inOSTI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Kennedy F., Howlin J. (2017). Spending reviews in Ireland — Learning from experience. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 16, iss. 2, pp. 93–108.

Kudelich M.I. (2019). Regulatory Requirements System for Estimation of National Projects Efficiency: Current Problems. *Finansovyy zhurnal — Financial Journal*, no. 4, pp. 36–49 (In Russ.).

Mindeli L.E. (ed.). (2018). Financial Support for the Development of Scientific and Technological Sphere. Moscow: IPAN RAS Publ., 216 p. (In Russ.).

Mindeli L.E., Chernykh S.I. (2017a). Foreign Experience in Financing of Science and Possibility of Its Application in Russia. Moscow: IPAN RAS Publ., 71 p. (In Russ.).

Mindeli L.E., Chernykh S.I. (2017b). Financing Problems of Russian Science in View of Foreign Experience. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika — ETAP: Economic Theory, Analysis, Practice*, no. 4, pp. 89–103 (In Russ.).

Margolin A. (2013). The Criteria of Effectiveness in Delivering Government Programs. *Gosudarstvennaya sluzhba — Public Administration*, no. 2, pp. 22–27 (In Russ.).

Margolin A. (2018). Why Government Program Evaluation Methodologies Require Improvement. *Ekonomicheskaya politika — Economic Policy*, vol. 13, no. 6, pp. 54–81 (In Russ.).

Pipia L.K., Dorogokupets V.S. (2017). Some Comments on the Evaluation of Research Productivity. *Innovatsii — Innovations*, no. 1 (219), pp. 39–45 (In Russ.).

Robinson M. (2014). Spending reviews. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 13, no. 2.

Received 21.01.2020

Accepted for publication 10.02.2020