
Науково-технологічна політика

И.А. Булкин

К вопросу об усовершенствовании отражения финансирования исследований и разработок в Государственном бюджете Украины

Проанализирован вопрос совершенствования отображения процессов финансирования научно-технической деятельности в Государственном бюджете Украины. Предложены новые квалификационные основы для более полного учета разнообразия видов научно-технических и вспомогательных работ.

На наш взгляд, общий вопрос об усовершенствовании структуры расходов Государственного бюджета на научно-техническую деятельность (далее — НТД) следует разложить на три. В частности, необходимо выяснить:

1) В чем основная тенденция произошедших изменений в отражении бюджетных расходов на НТД?

2) Возможно ли существенное изменение бюджетной классификации в части отражения расходов на НТД?

3) Какие аспекты бюджетного финансирования НТД не затронуты ныне действующей классификацией?

Формирование оценки начнем с изучения эволюции способа отражения в Государственном бюджете научно-технической деятельности.

За весь период независимости Украины действовали три основных¹ бюджетных классификации: 1992—1997 гг., 1998—2001 гг., с 2002 г. — поныне.

Первая классификация в части отражения расходов на НТД имела нечеткую (плавающую) структуру: при соблюдении основной последователь-

ности тематической направленности расходов (например ассигнования на науку находились после финансирования социального блока, но перед финансированием строительства жилья и государственными капитальными вложениями) выделялись лишь некоторые ключевые исполнители работ (например НАН Украины), каналы финансирования (например Государственный инновационный фонд), виды поддерживаемых работ (например фундаментальные исследования) и отдельные комплексные проекты (например производство зерноуборочных комбайнов). Как правило, год от года структура классификации варьировалась по всем приведенным аспектам.

Вторая классификация оказалась гораздо более стройной и логичной: в ней равноправно сосуществовали и взаимно дополняли друг друга экономическая, функциональная и ведомственная классификации (аспектно соответствовавшие ответам на вопросы, по каким калькуляционным статьям на какие цели и кем будут осуществлены бюджетные расходы).

¹ Частичные изменения шли постоянно, поэтому применен термин «основные».

Науке был выделен отдельный внутренне структурированный и кодифицированный функциональный раздел «Фундаментальные исследования и содействие НТП». Заметим, что и ранее (в 1995—1997 гг.) в расходной части бюджета уже существовал особый раздел «Наука», но стабильность его структуры оставляла желать лучшего. В варианте 1996 г. в него входили: базовое финансирование; государственные программы; Государственный фонд фундаментальных исследований; научные части национальных программ; государственный заказ.

В классификации 1998—2001 гг. раздел «Фундаментальные исследования и содействие НТП» имел следующую структуру:

— 040100 — фундаментальные исследования;

— 040101 — фундаментальные исследования научных организаций;

— 040102 — Государственный фонд фундаментальных исследований;

— 040103 — фундаментальные исследования по приоритетным направлениям деятельности технопарков;

— 040200 — разработка перспективных технологий и приоритетные направления НТП;

— 040201 — прикладные научно-технические разработки по приоритетным направлениям НТП;

— 040202 — государственные научно-технические программы;

— 040203 — государственный заказ в сфере науки;

— 040204 — международное научно-техническое сотрудничество;

— 040205 — работы по проблемам стандартизации, сертификации и эталонной базы;

— 040206 — государственные премии и стипендии;

— 040207 — другие мероприятия в сфере НТД.

Видно, что структура раздела 040 формировалась по несложному принципу: фундаментальные исследования плюс все остальные работы, относящиеся к

НТД. В рамках собственно фундаментальных исследований конъюнктурно выделены работы в рамках деятельности технопарков, да и само расположение кодов 040101 и 040102 рядом понимается скорее интуитивно, ибо в первом случае «работает» признак исполнителя работ (научные организации), а во втором — признак распорядителя средств (ГФФИ), то есть категории непарные. К тому же перечень видов работ, входящий в 040200, несмотря на очевидную потребность в бюджетной поддержке, объединен под общим названием «приоритетные направления НТП» достаточно произвольно. Не случайно, что в 2001 г. в блок был добавлен 040208 «Программа создания образного компьютера». На практике программа финансировалась крайне плохо и впоследствии нигде не фигурировала отдельно — еще один пример научно-политической конъюнктурности. При таком подходе имелось бы соответствующее лобби для другой программы — появилась бы статья 040209 и т.д.

Особенностью классификации было отделение финансирования приоритетных научно-технических направлений (040200) от поддержки фундаментальных исследований (040100). По ее логике получается, что реализация приоритетов происходит отдельно от фундаментального поиска.

Кроме выделенного специализированного раздела 040, финансирование НТД присутствовало в разделе 050 «Оборона», 080 «Здравоохранение», 170 «Многоцелевые комплексные проекты» и 190 «Мероприятия, связанные с ликвидацией катастрофы на Чернобыльской АЭС и социальной защитой населения». Таким образом, задача отражения расходов на НТД с единых позиций решалась лишь частично.

В *третьей, ныне действующей*, классификации абсолютное доминирование получил программный аспект (т.е. содержательно ведомственная класси-

фикация, расширенная списком внутриведомственных работ с разбивкой по основным статьям экономической классификации). В экономической классификации присутствует разделение на общий и специальный фонды бюджета, в каждом из которых выделяются расходы потребления и расходы развития. Официальные формулировки признаков разделения в обоих аспектах страдают некорректностью по причине внутренней рекурсии к неопределенным понятиям. Так, «загальный фонд бюджету включает:

1) всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду;

2) всі видатки бюджету за рахунок надходжень до загального фонду бюджету;

3) фінансування загального фонду бюджету.

Спеціальний фонд бюджету включає:

1) бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень;

2) гранти або дарунки, одержані розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету;

3) різницю між доходами і видатками спеціального фонду бюджету» [1].

В рамках расходов потребления выделяются оплата труда и оплата коммунальных услуг и энергоносителей (при этом другие калькуляционные статьи не идентифицируются).

Хотя программный аспект хорошо решает задачу отображения всего комплекса работ ведомства-распорядителя расходов, кодирование программных статей для каждого ведомства при этом является уникальным (так как привязано к уникальному перечню ведомственных работ) и поэтому несопоставимым. Тем не менее, подобный вариант построения классификации распространен в США и ведущих странах Европы.

Функциональный аспект классификации находится в подчиненном поло-

жении и построен на базе предварительно идентифицированных функций государства. Каждой функции жестко поставлена в соответствие совокупность кодов, имеющих отношение к научно-технической деятельности. При этом на десять функций государства одновременно проецируется и собственно тематика, и вид НТД. Это принципиально новый подход к трактовке функциональности применительно к бюджетной классификации, исходя не от перечня сфер общественной жизни, а от зафиксированных функций государства. Соответствия между государственными функциями и видами НТД (коды видов НТД — официально утвержденные, под ИР здесь и далее понимаются исследования и разработки) представлены в таблице.

В числе позитивных черт функциональной классификации следует упомянуть, что она поддается гармонизации с наиболее распространенной в макроэкономическом анализе Классификацией видов экономической деятельности (КВЭД) [2] и показывает научное сопровождение различных направлений деятельности государства. Функциональная классификация в новой трактовке является подобием КВЭД в аспекте государственного участия, а последняя, несмотря на неудовлетворительность ее использования для анализа НТД, широко популярна в среде экономистов и является своеобразной «священной коровой» отечественного макроэкономического анализа. Полноценная оценка научного сопровождения развития отраслей отечественной экономики затруднена тем, что в КВЭД происходит проецирование НТД на классификационный код, вмещающий исследования и разработки (классы 73.10 и 73.20), т.е. авторекурсия [3].

Современная функциональная классификация, хотя и позволяет легко идентифицировать объемы финансирования фундаментальных исследований, но не в состоянии реконструировать другие составляющие бывшего специализированного раздела бюджета по финансирова-

Соответствия между государственными функциями и видами НТД в действующей функциональной классификации Государственного бюджета Украины

<i>Государственная функция</i>	<i>Вид НТД и его код</i>
1. Общегосударственные функции	140. Фундаментальные исследования
	150. ИР в сфере государственного управления
2. Обеспечение обороноспособности страны	250. Оборонные ИР
3. Обеспечение сохранности общественного порядка	370. ИР в сфере общественного порядка
4. Экономическая деятельность	481—487. ИР в отраслях экономики
5. Охрана окружающей среды	530. ИР в сфере охраны окружающей среды
6. Жилищно-коммунальное хозяйство	630. ИР в сфере жилищно-коммунального хозяйства
7. Охрана здоровья	750. ИР в сфере здравоохранения
8. Духовное и физическое развитие	840. ИР в сфере духовного и физического развития
9. Образование	980. ИР в сфере образования
10. Социальная защита	1080. ИР в сфере социальной защиты

нию научно-технической деятельности. Решение этой задачи требует трудоемкой поэтапной реструктуризации программной бюджетной классификации, ибо единый блок расходов на научно-техническую деятельность отсутствует (что для анализа финансирования НТД очень неудобно).

Другим важным моментом является непарность категорий, применяемых в функциональной классификации бюджета. В ней, помимо видов ИР, привязанных к той или иной сфере общественной деятельности, например «ИР в сфере охраны окружающей среды (здравоохранения, обороны и т.д.)», присутствует отдельный блок «фундаментальные исследования» (код 140). Выходит, что остальные работы укрупненно отраслевой направленности оказываются тотально прикладными, что методологически не совсем корректно. Фундаментальным исследованиям выделяется отдельное место в блоке общегосударственных функций, причем вне всякой зависимости от их предметной направленности (т.е. по признаку вида работ). Можно предположить, что это сделано по пря-

мой аналогии с принципом формирования набора государственных функций, среди которых обособлена одна общесистемная (так называемые общегосударственные функции).

Наконец, функциональный разрез в современной трактовке недостаточно гармонизируется с Классификацией видов научно-технической деятельности [4], которая построена по дисциплинарному принципу, ввиду чего не оперирует видами научно-технических работ (например фундаментальными исследованиями) и не выделяет ИР в «отраслях экономики». Впрочем, государственные функции можно частично разложить по реализующим их ведомствам (ясно, что МВД будет проводить исследования прежде всего по тематике охраны общественного порядка), так что функциональность классификации можно трактовать как «надведомственность».

Как таковой единый научно-ориентированный блок в программной классификации отсутствует. Совокупность кодов, отнесенных к НТД в функцио-

нальной классификации, можно интерпретировать как прообраз единого специализированного блока, но только как прообраз.

В результате произошедшего смещения акцентов расходы на НТД стали подаваться распределенными среди ведомств, проводящих НТД (в 2006 г. их насчитывалось 39, хотя число варьируется ежегодно по причине процессов укрупнения-разукрупнения ведомств), в длинном перечне всех видов работ, на которые расходуются подведомственные средства. При этом кодировка программных статей для каждого ведомства является уникальной: в одних, к примеру, прикладные исследования выступают под программным субкодом 1030, в других — под 1040 или 1050. Это объясняется уникальностью всего комплекса работ, проводимых каждым ведомством, и требованиями сквозной нумерации.

В современной классификации внутреннего структура бывшего раздела «Фундаментальные исследования и содействие НТП» видоизменилась в совокупность подведомственных видов работ. Ниже приводится перечень видов работ по Министерству образования и науки Украины (далее — МОН) как наиболее дифференцированный:

- ❖ фундаментальные исследования (включая средства Государственного фонда фундаментальных исследований);
- ❖ прикладные исследования;
- ❖ разработка важнейших технологий;
- ❖ государственные научно-технические программы и научные части других программ;
- ❖ научно-организационная деятельность;
- ❖ развитие научной инфраструктуры;
- ❖ отдельные научные проекты (включая проекты по сертификации и стандартизации);
- ❖ международная деятельность;
- ❖ государственные стипендии и премии в сфере науки и техники.

При постатейном анализе в бюджетной классификации присутствует целая группа классификационных несурразностей, связанных с тем, что научно-технические статьи (по содержанию) нередко выступают под ненаучными кодами функциональной классификации, а ненаучно-технические статьи, наоборот, — под научными кодами.

Например, выполнение целевого плана «Украина — НАТО» почему-то отнесено к прикладным исследованиям МОН Украины. Научные разработки в сфере стандартизации и сертификации промышленной продукции отнесены к группе расходов «Исследования и разработки в отраслях экономики», а государственный надзор за соблюдением стандартов — к «Проектам многоцелевого характера». Подготовка научных кадров по проблемам внутренней и внешней политики, а также по статистике отнесена к прикладным исследованиям. В Минздраве, Минфине и Минэкономики Украины прикладные разработки статейно совмещены с государственным заказом в сфере науки и подготовкой научных кадров. Функционирование Национальной библиотеки Украины им. В.И.Вернадского отнесено к научно-технической деятельности, а Национальной научной медицинской и Центральной научно-технической — почему-то нет (судя по функциональным кодам, их финансирование отнесено к блоку поддержки духовного развития). Таких примеров очень много, что свидетельствует о кризисе разрешающей способности действующей функциональной классификации бюджета и получившем распространение произволе в практике ее употребления.

В блоке общегосударственных функций, помимо фундаментальных исследований, расположены и вполне предметно-ориентированные ИР в сфере государственного управления (код 150), из числа которых, однако, исключены фундаментальные работы данной направленности, но включены работы, которые крайне опосредовано или же вообще не связаны с государственным управлением. Это касается финансо-

вой поддержки развития инфраструктуры НАН Украины или научно-методического обеспечения в сфере производства и использования драгоценного и полудрагоценного камня.

Вызывает сомнение правомочность «пристроенности» целой группы работ и по другим кодам функциональной классификации. Так, в частности, поддержка развития научной инфраструктуры в сфере производства и хранения драгоценного камня отнесена к коду 487 («ИР в отраслях экономики»¹). Там же находится и обеспечение деятельности Национальной научной библиотеки им. В.И.Вернадского, имеющей, прямо скажем, общегосударственное значение.

В рамках действующей программной бюджетной классификации сохранилось и наследие ранее действовавших классификаций, в частности проекты многоцелевого развития, в финансировании которых просто технически невозможно выделить научно-техническую составляющую (к их числу относится Национальная космическая программа, управление и испытание космических средств, Комплексная программа создания ветряных электростанций и др.). С одной стороны, можно считать, что все, относящееся к космосу, является предметом высоких технологий и должно относиться к НТД, но, с другой, совмещать испытательные работы, четко относящиеся к НТД, с чисто эксплуатационным управлением космическими аппаратами не совсем корректно.

Других способов отражения расходов на НТД действующая бюджетная классификация не предусматривает.

Существенное изменение ныне действующей бюджетной классификации в части отражения расходов на НТД затруднительно по нижеследующим соображениям.

В рамках действующей программной классификации совокупный объем бюд-

жетного финансирования потенциально раскладывается по 351 позиции [39 (число ведомств) x 9 (число используемых в классификации идентифицированных видов НТД)]. Это немало, в связи с чем обосновать необходимость увеличения числа позиций очень непросто (как говорится, «лучшее — враг хорошего»). Конечно, на практике это число значительно меньше, поскольку далеко не все ведомства ведут весь спектр работ (например занимаются фундаментальными исследованиями), хотя в любом случае научно-организационная деятельность, подготовка научных кадров, развитие научной инфраструктуры и международная деятельность (в условиях интенсификации глобализационных процессов) среди них присутствовать должны. Примечательно, что указанные виды НТД сейчас прописываются только в спектре работ Министерства образования и науки и государственных академий Украины. Что касается других ведомств, полное отсутствие этих видов НТД в реальности, на наш взгляд, является неправдоподобным.

Интересно, что в статье 34 «Бюджетное финансирование научной и научно-технической деятельности» Закона Украины «О научной и научно-технической деятельности» [5] три из четырех вышеуказанных видов НТД присутствуют в числе объектов, которым предоставляется базовое бюджетное финансирование. В связи с этим можно выдвинуть гипотезу, что отсутствие упоминания о них в разрезе конкретных ведомств означает только то, что они не получают базового бюджетного финансирования или же получают его в крайне незначительных объемах². Здесь, справедливости ради, упомянем, что четкого определения базового бюджетного финансирования в отечественном

¹ Читатель, видимо, обратит внимание на «глубинное» различие в формулировках статей, связанных с оперированием драгоценным камнем.

² Упомянутые виды НТД по закону проводятся в рамках базового финансирования, а раз последнее отсутствует, то и поддерживаемых им видов НТД по идее не должно существовать! (Яркий пример бюрократического стиля мышления).

научно-техническом законодательстве вообще не дается нигде, что затрудняет проведение квалификации НТД.

Следует также учесть, что ведомство (особенно это применимо для Министерства промышленной политики) может финансировать проведение ряда комплексных проектов, которые обычно находят индивидуальное отражение в программной классификации и ввиду этого увеличивают число позиций по ведомству.

Аналогичные соображения применимы и к экономической и функциональной классификациям. В первом случае даже без выделения конкретных видов НТД объем финансирования раскладывается по 156 позициям [39 (число ведомств) x 2 (число фондов) x 2 (цели потребления и развития)]. И это без учета конкретных калькуляционных статей. Разумеется, наибольший вклад в получаемые величины делает ведомственная структура каналов финансирования: больше ведомств — больше возможных комбинаций. В случае функциональной классификации также обеспечивается достаточная «разрешающая способность»: каждый функциональный блок, как показал анализ статей бюджетов последних лет, характеризуют в среднем 30—32 позиции показателей (фактический разброс — от 2 позиций по оборонным ИР до 48 позиций по «ИР в отраслях экономики»).

Таким образом, полезность современной функциональной классификации для науковедения сводится к возможности идентификации объема финансирования фундаментальных исследований после предварительной перекомпоновки программной классификации. В

реконструкции других составных элементов бывшего функционального раздела «Фундаментальные исследования и содействие НТП» функциональная классификация бюджета без учета содержания конкретных статей бесполезна. Поэтому для глубокой модернизации структуры бюджетных расходов на НТД требуется осуществить изменения во всей системе бюджетной классификации Украины. Дополнить же список видов НТД, присутствующих в анализируемой статье закона, новыми видами НТД — сравнительно несложно, но это — только половина дела.

Аспекты бюджетной поддержки НТД, которые должны найти отражение в бюджетной классификации, на наш взгляд, можно условно разделить надвое — по объектам поддержки и по способам поддержки. В число объектов поддержки, очевидно, стоит добавить:

- ❖ научно-техническую пропаганду, популяризацию научно-технических знаний и рекламу научно-технических результатов;
- ❖ воспроизводство научно-технического потенциала во всех его структурных элементах (а не просто развитие научной инфраструктуры, как сейчас). В контексте этого направления следует целенаправленно выделять ассигнования на подготовку и регулярную адаптацию кадров к динамичным требованиям современной науки, чему служит не только увеличение доплаты ведущим ученым за подготовку аспирантов, но и выделение целевых средств на закупку научной литературы, оплаты пользования международными базами данных и т.д. При этом придется провести коррекцию сложившихся бюрократических традиций¹;

¹ Ярким их образцом являются требования пояснительной записки для оформления документации при финансировании работ через Министерство образования и науки Украины, в которых нормирование калькуляционных расходов практически доведено до максимума. В частности, требуется, чтобы не более 53% стоимости проекта направлялось на оплату труда, не более 500 грн. — на закупку единицы средств научного труда, а командировочные расходы предусматривались на год вперед (причем их обоснованность должна особым образом доказываться). В конце концов, главный вопрос заключается в создании приемлемых условий как для мотивации работника, так и для обеспечения возможно лучшего качества научных результатов, но никак не в осуществлении политики «дорогих денег» (когда значительная часть объема финансирования возвращается обратно в бюджет в виде налогов).

- ❖ международное научно-техническое сотрудничество в полном объеме по всем задействованным ведомствам;
- ❖ средства для совместного финансирования НТД с негосударственными и иностранными экономическими субъектами, а также венчурное финансирование;
- ❖ средства для содействия патентно-лицензионной деятельности отечественных изобретателей по компенсации стоимости экспертизы в зарубежных патентных ведомствах и последующей поддержке патентной защиты, а также для целенаправленного государственного участия в торговле объектами интеллектуальной собственности, в том числе международной.

Касательно *способов поддержки* следует, наконец, произвести полноценную идентификацию базового финансирования либо же вообще отказаться от этого термина, признав его неадекватным. Представление о диалектике базового и целевого финансирования исторически имеет смысловой коррелятив с сочетанием планового и внепланового (на первое стоит рассчитывать, второе — «как получится»). Однако к настоящему времени семантическую привязку к какой-либо определенной базе сам термин «базовое» уже утратил и применяется по управленческой инерции.

На наш взгляд, закрепление понятийной пары «базовое — целевое» вызвано смешением точек восприятия процессов финансирования: целевое определяется со стороны субъекта, предоставляющего средства, а базовое — со стороны их получателя (т.е. понятия на самом деле не являются парными). Поэтому существует необходимость ввода в научный оборот нового понятия для обозначения

«нецелевого» финансирования, но определяемого с точки зрения финансирующего субъекта¹.

Мы предлагаем ввести термин «миссионерское» (как вариант — «меценатское») финансирование, суть которого заключается в следующем: деньги исполнителю ИР предоставляются безвозмездно, но на вполне целеориентированные работы (другое дело, что цели и язык формулирования целей определяют сами получатели средств). Это даст нам логически парное сочетание «целевое финансирование» (где цели НТД определяет конкретный заказчик, а исполнитель подстраивается к ним) — «миссионерское финансирование» (где цели и объемы НТД определяет исполнитель, а финансирующий субъект (термин «заказчик» — не совсем корректен) впоследствии соглашается с его интересами). Можно определить миссионерское финансирование и как такое, при котором цели ИР определяет исполнитель работ, но их конечный результат не может быть априорно спрогнозированным. При этом исполнитель обязуется обеспечить качественное выполнение работ в рамках научного направления, которое он полагает перспективным, что вполне удовлетворяет финансирующего субъекта.

В отечественной практике вопросы сути базового финансирования пока что остаются возложенными на интуитивное понимание лиц, регулярно с ним сталкивающихся, и еще не получили надлежащего науковедческого осмысления. Безусловно, это ограничивает возможности реформирования механизмов финансовой поддержки, поскольку в условиях сохраняющейся

¹ Термин «нецелевое финансирование» как парная категория не совсем верен (ибо цель четкая или смутная имеется всегда). С точки зрения получателя средств парной категорией к базовому финансированию должно быть «небазовое», то есть процессуально не планируемое и максимально вероятностное. Последний подход сужает пространство возможной типологии финансирования. К тому же сомнительно в этих целях использовать точку зрения получателя средств (все-таки «кто платит, тот и заказывает музыку...»). Другое дело — при формировании типологии потребностей научно-технических организаций.

(и даже, скажем, сохраняемой!) понятной размытости любая возможная критика может идти мимо цели.

Так, совершенно неясно, почему базовое финансирование должно быть увязанным со штатно-окладной системой, как это происходит на практике. Потребности обеспечения уникальной темы как в предметном плане, так и в аспекте объема требуемых ресурсов вступают в противоречие со штатно-окладной системой оплаты труда в научных организациях, построенной на принципе оплаты процесса труда. Уникальность необходимых затрат ресурсов никак не предполагает четко определенных ставок окладов в привязке к штатным единицам организации. Вероятно, здесь присутствует ряд скрытых обстоятельств, которые невыгодно вносить «в кадр». Например, по причине того, что целевое финансирование, дополнительное в существующей управленческой традиции к базовому финансированию, в организациях, преимущественно финансирующихся из бюджета, пока не является самостоятельным экономическим инструментом, способным привлекать нужных специалистов на рынке труда (и совсем не обязательно ученых из развитых стран!), а фактически выступает предновогодней премией. Понятно, что принципиально новый продукт за спорадически выплачиваемую и количественно небольшую премию сделать крайне сложно, да и мало кто захочет.

Существование условно базового (в плане покрытия 25, 50 и 75% нужд организаций) выступает не как элемент механизма базового финансирования (негоже жадничать, коль уж вы-

ступаешь меценатом, тогда уж лучше совсем не финансировать!), а как инструмент стимулирования НТД¹. Однако в этом случае норма должна превышать 100% от среднего за последнее пятилетие уровня бюджетного финансирования (разумеется, пересчитанного в единые цены). Здесь крайне важно удержаться от соблазна руководствоваться суждениями, что коль хороший в научном смысле институт экономически «раскручен», то сам себя прокормит (иными словами, из бюджета можно и не финансировать).

Миссионерское финансирование в сочетании с конкурсным принципом организации распределения средств формирует грантовую систему финансирования. Однако конкретного заказчика совершенно не интересует ни уровень накладных расходов, ни степень покрытия расходов организации-исполнителя за счет его заказа. Это важно лишь для мецената в лице государства.

Не следует стесняться прописать в статье существование и другой логической пары — «конкурсное финансирование (претендентов на финансирование много) — безальтернативное финансирование (реальный претендент — один)». Далеко не во всех случаях конкурсы необходимы (здесь нужно вспомнить практику употребления Закона о государственных закупках, где тендер было необходимо просто выдумывать, чтобы он формально проводился). Высокая тематическая специализация труда в современной науке объективно сокращает основания для проведения конкурсов (иногда коллективов-конкурентов вообще нет, зато есть диктатура политического выбора касательно того, какое направление поддержать²).

¹ В таком контексте приоритетным является то финансирование, при котором научно-технической организации будут покрываться более 100% ее нужд. Впрочем, атрибут приоритетности в Украине связан не с уровнем и качеством процесса финансирования, а лишь со связанностью его с утвержденными извне тематическими приоритетами.

² В результате этого при невнятной политической воле и устраиваются соревнования «легкоатлета с тяжелоатлетом» либо осуществляются скрытые договоренности близких по профилю организаций с имитацией соревновательности. Кроме дополнительного бумаготворчества и тренировки в «пускании пыли в глаза», такие конкурсы не приносят ничего.

И, наконец, существует третья пара «ведомственное финансирование» (через конкретные ведомства-заказчики) — «централизованное финансирование» (через надведомственные общегосударственные структуры). Отдельные специальные расходы могут быть выведены на централизованный уровень или же следует закрепить за избранным ведомством ответственность (соответственно, предоставив возможности) за осуществление конкретного вида НТД (например, в части финансирования тех же приоритетных научно-технических программ¹).

Исходя из анализа проблематики поднятых вопросов, мы предлагаем следующее:

а) проверить корректность отнесения ряда статей к блоку функциональной классификации «Исследования и разработки в сфере государственного управления», предварительный анализ которых свидетельствует об их излишне опосредованной связи с тематикой государственного управления;

б) четко определить смысловое наполнение понятий, которые используются для обозначения применяемых в бюджетной классификации видов НТД, таких как государственный заказ, разработка прогрессивных технологий, государственные научно-технические программы. Последние в бюджете 2006 г. привлекают немалые объемы финансирования — 98,5 млн.грн., поэтому важно четко разделить понятия между собой (иначе выходит, что разработка прогрессивных технологий может проводиться в рамках государственных программ, государственного заказа и т.д.);

в) дешифровать расходы, которые осуществляются в рамках многоцелевых комплексных проектов (особенно — Национальной космической программы²) по конкретным видам НТД;

г) для коррекции содержания статьи 34 Закона Украины «О научной и научно-технической деятельности» следует дать определение базового финансирования как расходов, необходимых для поддержки инфраструктуры научно-исследовательских учреждений для осуществления научной и научно-технической деятельности (или же другое полноценное определение);

д) в рамках ликвидации терминологической путаницы законодательно оформить термин «миссионерское финансирование», что сделает структуру финансирования науки в Украине более сопоставимой с принятой в технологически развитых странах Запада;

е) к числу объектов государственной поддержки, перечень которых присутствует в рассматриваемой статье закона, добавить:

- ❖ научно-техническую пропаганду, популяризацию научно-технических знаний и распространение научно-технических результатов;
- ❖ воспроизводство научно-технического потенциала по всем его структурным элементам;
- ❖ совместное финансирование НТД вместе с негосударственными экономическими и иностранными субъектами, включая венчурное финансирование;
- ❖ средства для развития патентно-лицензионной деятельности отечественных изобретателей по компенсации части стоимости проведения экспертизы в зарубежных патентных ведомствах и дальнейшей поддержке патентной защиты, а также для целенаправленного государственной участия в торговле объектами интеллектуальной собственности, в том числе международной;

¹ Для справки: бюджетные назначения для финансирования этих работ через МОН в 2006 г. составили только 7,62 млн.грн. Таким образом, фактически МОН не является общегосударственной структурой, специализированной на поддержке данного вида НТД.

² Прописанный в бюджете официальный объем прикладных исследований мало соответствует наукоемкому профилю деятельности этого ведомства.

ж) целесообразно законодательно закрепить положение о том, что бюджетное финансирование фундаментальных исследований ведомствами Украины осуществляется только при условии рассмотрения и поддержки тематики этих работ Межведомственным советом по координации фундаментальных исследований¹;

з) в способе отражения финансирования НТД в действующей бюджетной классификации следует произвести следующие изменения:

- ❖ отказаться от линейной последовательности в рубрикации статей в программной классификации бюджета, т.е. от простой последовательности в кодах работ (например 1020; 1030; 1040), которая на практике очень часто нарушается кодами функциональной классификации. Тогда, например, фундаментальные исследования НАН Украины будут кодироваться не как 654 1030 (первые три цифры — код ведомства, а последние четыре — код работы), а как 654 0140 (последние четыре цифры — код фундаментальных исследований в действующей функциональной классификации);
- ❖ признать такой дефект функциональной классификации, как неполная корректность отнесения конкретных работ к блокам «исследования и разработки в сфере государственного управления» (выходит, что на них в бюджете 2006 р. предусмотрено 260 млн.грн., что, на наш взгляд, недостаточно правдоподобно) и «исследования и разработки в отраслях экономики», который обусловлен особенностями методологии построения классификации;
- ❖ перенести все виды НТД в блок «общегосударственные функции» на существующие коды 0140 («Фунда-

ментальные исследования») и 0150 («Исследования и разработки в сфере государственного управления»), но существенно изменив их название и наполнение. Код 0140 примет название «Основные виды НТД» (где фундаментальные исследования будут только одним из элементов), а код 0150 — «Вспомогательные виды НТД» (которые обеспечивают функционирование национальной научной системы). Список основных и вспомогательных видов НТД должен быть скомбинирован из элементов бывшего раздела второй (по счету в историческом аспекте) бюджетной классификации добавленными видами и другими. Следует учесть сложную структуру каждого из кодов, введя внутреннюю иерархию;

- ❖ тогда в рамках программной классификации финансирование НТД примет следующий вид:

Ведомство—распорядитель средств (код ведомства)

Основные виды НТД (код ведомства; 01400)

— вид НТД № 1, например фундаментальные исследования (код ведомства; 01410)

— подвид НТД № 1 (код ведомства; 01411)

— вид НТД № *n* (код ведомства; 014*n*).

Вспомогательные виды НТД (код ведомства; 01500)

— вид НТД № 1 (код ведомства; 01510)

— подвид НТД № 1 (код ведомства; 01511)

— вид НТД № *m* (код ведомства; 015*m*).

Эта структура может быть использована и в специальном сателлитном счете, где финансирование НТД будет выделено из массива всех работ и проанализировано глубже. Финансирование НТД в дальнейшем может быть разложено по действующей экономической классификации на основе признаков «конкурсное финансирование — финансирование на

¹ В современной Украине получила распространение необоснованная практика отнесения тех или иных работ к фундаментальным или прикладным исследованиям и разработкам. Поэтому автор целиком согласен с мыслью А.С.Поповича, нашедшей преломление в этом тезисе.

безальтернативной основе», «миссионерское финансирование — целевое финансирование» и любых других, список которых должен быть согласован со всеми интересантами;

и) пришло время осознать, что для действенного внедрения изменений в структуру расходов Государственного бюджета главным должно стать создание эффективного и демократического механизма определения, контроля реализации и оценивания государственных расходов на научно-техническую деятельность в контексте целей научно-технологической политики государства. Это позволит автоматически корректировать классификации, применяемые в бюджетной практике;

к) с целью стимулирования привлечения к финансированию исследований и разработок средств отечественной промышленности и зарубежных инвесторов необходимо законодательно предусмотреть, что средства, направляемые на эти цели, вычитаются из налогооблагаемой базы спонсоров, а для исследовательских

коллективов не считаются доходом и не облагаются налогами, за исключением начислений на заработную плату;

л) в специализированных научных ведомствах, например в НАН Украины, следует сформировать фонд централизованных средств, заранее не распределяемый по ее отделениям и конкретным организациям. Это обеспечит возможность проведения конкурса между проектами вне рамок безальтернативного миссионерского финансирования отдельных научно-технических структур¹ и их объединений. В условиях деградации функциональных возможностей МОН НАН Украины может организовать свой внутренний фонд фундаментальных исследований. Менее обосновано (но в принципе допустимо) создание в рамках НАН Украины фонда государственного заказа, который логичнее организовать в МОН Украины. Все-таки государственный заказ — это целевое финансирование, а не миссионерское.

1. http://www.vuzlib.net/fp_1/6.htm.

2. http://www.ubc.ua/Links/codes_ua2.html.

3. Булкин И.А. Особенности КВЭД, исходя из задачи отражения взаимосвязей между научно-технической и производственной деятельностью // Наука та наукознавство. — 2002. — № 4. Додаток. — С. 22—31.

4. <http://ukrstat.kmu.gov.ua/statistics/wsite/niistat/work/klass200n.htm>.

5. http://www.nbu.gov.ua/law/98_nauk.html.

Получено 17.01.2007

І.О. Булкін

До питання про вдосконалення відображення фінансування досліджень та розробок у Державному бюджеті України

Проаналізовано питання удосконалення відображення процесів фінансування науково-технічної діяльності в Державному бюджеті України. Запропоновано нові класифікаційні засади для більш повного врахування різноманіття видів науково-технічних та допоміжних робіт.

¹ Сейчас объем средств Государственного фонда фундаментальных исследований на два порядка (!) уступает объему финансирования фундаментальных исследований в НАН Украины.