

# Стенограмма парламентских слушаний Комитета Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям совместно с Комитетом Государственной Думы по охране здоровья

*Здание Государственной Думы. Зал 830.  
12 марта 2012 года. 13 часов.*

*Председательствует председатель Комитета Государственной Думы  
по науке и наукоемким технологиям В. А. Черешнев.*

*Председательствующий:*

— ...Для чего проводятся эти парламентские слушания? У нас в стране более трех тысяч научных организаций, если все их суммировать, я имею в виду и хозрасчетные, и государственные, и академические, и вузовские, и прикладные институты, и государственные научные центры.

Мы бы хотели услышать ваши конкретные предложения по изменению механизма хозяйствования научных учреждений, что не так, что очень хорошо, что очень плохо.

И вот к тем поправкам в законы, которые будут приниматься, они всегда так готовятся: закон принят, потом нарабатывается какой-то опыт, и вносятся соответствующие поправки. Вот с этой позиции, что бы вы хотели изменить в лучшую сторону, естественно, что нужно поправить в этом законе, что нужно усилить. Вот в этом плане мы бы и хотели вас послушать.

Ну а в коротком своем вступительном слове я скажу то, что вы уже слышали. В мае текущего года уже будет два года, как был принят Закон № 83-ФЗ. Закон, как вы знаете, рассчитан на три уровня управления: для федеральных органов он вступил с 1 января этого года, для регионов, почти 70 регионов перешли уже в течении 2011 года, это было расписано, он такой сложный закон, а для остальных регионов он вступит в силу с 1 июля 2012 года. Таким образом, все заинтересованные участники процесса с 1 июля текущего года будут в этом задействованы и участвовать.

Я просто хочу сказать, что этот закон перекликается со многими законами, в которые внесены соответствующие поправки.

Я хочу напомнить, что, например, Федеральный закон от 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», во многом он перекликается с законом № 83-ФЗ. Какие итоги мы имеем за пять лет с небольшим со дня его принятия? За пять лет по закону «Об автономных учреждениях» в научно-технической сфере всего было создано лишь 16 автономных учреждений. Всего 16. Потому что многие статьи закона трудовые коллективы научных учрежденийстораживают, и они не спешат переходить в такую форму.

Наш Комитет разослал в более ста научных организаций, в ряд федеральных органов исполнительной власти, в субъекты Российской Федерации, многим депутатам Государственной Думы, представителям государственных академий наук анкету-опросник, в которой попросили проанализировать, как реагируют коллеги на закон № 83-ФЗ применительно к научно-технической сфере, это важность вопросов, на решение которых направлен закон.

Первое — это повышение степени экономической свободы, это хорошо для бюджетных учреждений.

Второе — развитие практики договорных контрактных отношений с потребителями научно-технической продукции и образовательных услуг. Вот тут ужестораживает, потому что научная деятельность сложная, и она начинает определяться, как услуга, вы уже слышали этот мотив.

Третье. Формирование гибкого организационно-экономического механизма управления, диверсификация и расширение источников финансирования в текущей и перспективной научной и образовательной деятельности. Это тоже вроде бы не плохо.

Четвертое. Создание необходимых экономических стимулов и условий для повышения эффективности использования кадровых материально-технических финансовых ресурсов. Чем это достигается? Прежде всего, изменением правового положения в существующих бюджетных учреждениях, совершенствованием механизмов финансового обеспечения в бюджетных учреждениях с расширением объема их прав, они переводятся со сметного финансирования на субсидии в рамках выполнения государственного задания на оказание услуг.

Но вот, как формируется это государственное задание, что учитывается в нем, и почему для государственных академий наук это должно было быть внедрено еще с 2007 года, а перешли только сейчас с 1 января 2012 года? А до этого пять лет мы в авральном порядке в трех чтениях в конце декабря принимали поправки в действующее бюджетное законодательство для того, чтобы пролонгировать государственным академиям наук обычное сметное финансирование. Как это будет теперь?

И еще интересно. В этом законе говорится о том, что субсидия выделяется на год. А как с долгосрочными планами на 5 лет, на более и так далее? Ну, вот принимает решение учредитель, в подчинении которого находится конкретный научно-исследовательский институт и прерывает финансирование по субсидиям. И что, значит, пятилетний план тянется за этим, не выполняется. Какие меры приняты, как эти субсидии в отличие от обычного сметного финансирования, как они принимались, какие критерии вносились?

Но знаем, что сейчас параллельно ведь идет процесс оптимизации научно-технической сферы, предложена классификация научных организаций, включающая три вида научных институтов: институты первой категории, работающие на высоком уровне, второй — работающие хорошо, а третьи, которые должны быть либо распушены, либо присоединены,

в общем, оптимизированы. И это, конечно, настораживает научную общественность, как это все будет в реальном конкретном практическом действии.

Я думаю, что мы сегодня услышим много вопросов, предложений и пожеланий по совершенствованию организационно-экономического механизма науки. Самое главное у нас сводится к вопросу о том, а готовы ли сегодня все научные учреждения во всех сферах к применению этого закона, все ли ясно и понятно до конца. Вот об этом мы и поговорим.

Я передаю слово Сергею Вячеславовичу Калашникову — Председателю Комитета Государственной Думы по охране здоровья.

*С. В. Калашников:*

— Уважаемые коллеги, мне кажется, что формат наших сегодняшних парламентских слушаний, он требует более жесткого определения.

Дело в том, что принятие 83-го закона произошло без учета принципиальных представлений какого-то консенсуса о том, что должна представлять собой наука, в том числе и отраслевая наука, и прикладная наука, а в отсутствие вот этого консенсуса, да, и вообще в отсутствии модели научной деятельности в современных условиях, у нас появляется целый ряд таких эклектичных законов, и вот одним из них является 83-й закон, который в несколько законов внес поправки, и тем самым нарушил некую существовавшую конструкцию.

Поэтому, мне кажется, очень важно для наших сегодняшних парламентских слушаний, это четко отделить принципиальные методологические проблемы, связанные с осознанием механизма функционирования науки в рыночных условиях и в наших специфических национальных условиях. Я не думаю, что это сейчас может быть предметом нашего обсуждения, но мы неминуемо будем отсылаться к каким-то, ну, основополагающим моментам, каким-то основополагающим представлениям, которые есть у каждого.

Поэтому, я считаю, что одна из целей наших сегодняшних парламентских слушаний заключается в том, чтобы все-таки осуществить наработку для дальнейшего рассмотрения новой редакции закона «О науке». Все-таки нужна какая-то национальная модель развития науки в Российской Федерации. Но мне кажется, это все-таки должен быть побочный продукт, а главным все-таки является ответ на вопрос. Что на сегодняшний день можно сделать, чтобы улучшить функционирование 83 закона?

Закон принят. Просто его отменить и придумать что-то новое — это будет повтор того же самого, опять того же лоскутного одеяла. Поэтому, мне кажется, что главной целью наших парламентских слушаний является выявление основной проблематики, связанной с неэффективностью деятельности этого закона. Почему я акцентирую внимание на эффективности? Там, где он эффективно работает, в частности, предоставляя дополнительную свободу руководителям научных учреждений, ну, наверное, это хорошо. Что это обсуждать. Но есть проблемы, где это не работает, или где это создает определенные слагаемые для продвижения научной мысли, для развития инновационных подходов, для, собственно, НИОКР, для, собственно, прикладной науки. Вот, мне кажется, что в связи с этим здесь есть несколько пунктов, которые требуют особого обсуждения. Ну, я буду говорить прежде всего о здравоохранении, поскольку мы совместно проводим, и меня больше волнует эта связь.

Но я могу сказать и следующее. Здравоохранение является, на мой взгляд, очень яркой лакмусовой бумажкой, которая показывает проблемы всей науки в целом. Дело в том, что инновации в здравоохранении, они самым непосредственным образом сразу выплескиваются в общество,

отвечают реальным сиюминутным потребностям людей, их значимость достаточно высокая. Если, допустим, по фундаментальным разделам, допустим, физической науки можно и годами ждать результатов, то тут результаты, они налицо, они востребованы. И я считаю, что в данном случае есть несколько вопросов.

Первый вопрос — это, конечно, госзаказ. Ну, я не представляю себе ситуацию, когда чиновник, даже, опираясь на большое, хорошее экспертное сообщество, определяет основные направления развития науки, тем более фундаментальной науки, где нет предсказуемого результата.

Вот сейчас Минздравсоцразвития выделил 12 самых актуальных направлений. Я не знаю, может быть, это достаточно, но, на мой взгляд чисто такого быденного сознания, мне кажется, медицина никак не укладывается в 12 приоритетных направлений. И, конечно же, меня абсолютно не устраивает, что в условиях низкой организации здравоохранения в целом вопросы организации здравоохранения тоже достаточно фундаментальные, они, в общем-то, провисают.

Второе. Это то, что уже сейчас говорил Валерий Александрович, ну, нельзя науку финансировать в календарный год. Проблема продвинутого финансирования, проблема результатов, промежуточных результатов, она на сегодняшний день провисает.

И третье. Коллеги, мы живем там, где мы живем. Известно, как используются научными учреждениями те возможности, которые у них есть, в том числе и связанные с недвижимостью, и так далее. Коллеги, без жесткого понимания, где научное учреждение работает на рынок, на заказ и разведение этих областей, и где научное учреждение работает на развитие науки, ну, наверное, говорить не приходится.

И еще одна проблема, которую, мне кажется, нужно затронуть. Коллеги, современная наука — это сетевая наука. То есть это не вертикаль власти, а это возможность взаимодействовать со своими коллегами, увлеченными теми же самыми темами не только в рамках одной страны, но и за рубежом. Наука, она вот кристаллизируется из многих идей, которые, в общем-то, витают в воздухе, но требуют апробации и так далее, так далее. Честно говоря, построение науки как сетевой структуры, вот этот закон не то, что не акцентирует на этом внимание, но ставит достаточно крупный крест на всех этих взаимодействиях. Но как могут две конкурирующие коммерческие организации, которые в этом случае возникают, ну, делиться научными разработками, исследованиями и так далее, тому прочее. Наверное, требуются какие-то дополнения.

Я не хочу озвучивать весь перечень проблем, вы их знаете гораздо лучше, я просто хотел бы сказать, что на сегодняшний день стоит задача — в меру наших возможностей поправить данный закон. И это основная цель наших парламентских слушаний. Все мы не изменим, новый закон о науке мы вот так, в одни парламентские слушания не родим, но поправить то, что, очевидно, возможно поправить, и не просто поправить, а подсказать, каким образом, как это будет взаимодействовать с другими, мне кажется, что это цель наших парламентских слушаний. Спасибо.

*Председательствующий:*

— Предоставляю слово первому Ивлиеву Григорию Петровичу — заместителю Министра культуры Российской Федерации.

*Г. П. Ивлиев:*

— Уважаемый Валерий Александрович, уважаемый Сергей Вячеславович, уважаемые участники слушаний!

Конечно, 83-й закон оживил всю работу научных учреждений в нашей сфере и вскрыл очень много проблем, о которых мы даже не говорили. В то же время работа над 83-м

законом показала, что возникают новые проблемы, которые требуют разрешения.

Мы ввели 83-й закон в отрасли культуры в полном объеме и, конечно, в последние 2 месяца с учетом всяких организационных погрешностей при введении этого закона не могут быть показательны для общей оценки эффективности этого закона сейчас.

Закон только начинает действовать и по нашему убеждению, что только к осени мы будем считать тех цыплят, которых принес этот закон. Но какие-то его положения, которые введены, уже сейчас показали свою действенность. Я имею в виду, прежде всего, государственные задания.

Во много благодаря этому требованию мы задумались над тем, что нужно поручать нашим институтам, как это делать, что должно быть заданием, что должно быть профильным, как создавать ту необходимую инфраструктуру, которая позволяла решать задачи отрасли в целом. Причем я могу сказать, что, если в естественных науках, наверно, это вопросы действительно многолетние и там понимания больше, то в вопросах культуры продиктовать научному сообществу госзадание от имени государства, это чрезвычайно сложная задача. И, естественно, что в нашей сфере, как может быть и в некоторых других гуманитарных сферах, эта работа проводилась, прежде всего, с опорой на сами научно-исследовательские подразделения. И тематика научных исследований, которые проводятся в этом году, она в целом остается продолжением той работы, которая осуществлялась нашими научно-исследовательскими учреждениями ранее.

При этом, конечно же, в рамках нашей отрасли наука развивается не только в системе специализированных научно-исследовательских институтах, которых всего семь. Научные подразделения университетов, научные подразделения консерваторий, это те подразделения, которые двигают науку в нашей отрасли не в меньшей мере чем научно-исследовательские институты. И для нас актуально поддерживать вот эту связь науки и образования с тем, чтобы наука питалась правильно и была правильно направлена.

Но, к сожалению, создание таких научно-образовательных центров в системе Министерства культуры РФ не завершено. Задача была поставлена и задача в такой сложной сфере как кинопроизводство. И мы здесь уже приняли необходимые меры, но вся ситуация находится еще только в стадии соединения и объединения активов как научных так и материальных и нематериальных активов.

Для нас, конечно, чрезвычайно важно создание таких научно-образовательных комплексов по тому типу, которые создаются в больших национальных университетах, и с учетом специфики и объемов нашей отрасли все-таки в масштабах всей науки мы — маленькая частичка этого процесса. Нам очень важно не просто скопировать развитие национального университета, но создать такую структуру, которая бы в своей сфере занимала ту же самую ведущую роль в стране, как это делается в развитие науки в целом.

Для введения 83-го закона в действие Министерством культуры был принят специальный документ, который бы позволял не только требовать отчетности ежеквартальной о результатах деятельности подведомственных учреждений, что само по себе уже достаточно сложная для организации работа, но и в целом о результативности деятельности научных учреждений. Такие показатели с учетом нашей специфики определены и все находящиеся в ведении Министерства культуры организации, выполняющие научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, дают соответствующие показатели. В 2011 году мы уже пытались оценить нынешний уровень развития наших учреждений, была создана соответствующая комиссия, которая дала оценку результативности деятельности наших организаций.

Подведомственные организации в настоящее время будут выполнять задания в рамках государственных, и эти задания утверждены в декабре 2011 года для каждого учреждения, и будут осуществлять работу на возмездной основе, перечень услуг утвержден для каждого опять же учреждения.

Нам совершенно понятно, что мы должны соединить наши государственные задания сейчас с исследовательской работой вузов более плотно, и у нас уже есть такое понимание по целому ряду вузов. Скажем, Институт искусствознания — это концептуальное развитие понимания культуры, это концептуальное развитие государственной политики о культуре. Если говорим об Институте культурологии, то это, прежде всего, законодательство о культуре и закон о культуре как одна из ее важнейших частей.

Мы сейчас наш Институт природного и культурного наследия привлекли по существу в качестве головного исполнителя к подготовке государственного доклада, который будет делать правительство в обеих палатах парламента уже к концу этого года. Решением глобальных вопросов, которыми занимаются министерства, мы и озабочены сейчас вместе с научно-исследовательскими учреждениями.

Могу сказать, что, конечно же, мы ищем и иные подходы, кроме как вот реализация 83-го закона, в научной сфере, и для нас таким подходом является правильное формирование федеральной целевой программы «Культура России на 2012–2018 годы». Эта программа принята совсем недавно, ее объем, может быть, не так значителен, как иные инфраструктурные программы, но в ней, в этой программе, есть раздел, который посвящен специально научно-исследовательским работам, причем работам самого высокого уровня.

Нам важно, скажем, определить влияние культуры на национальное самосознание, и как именно такую тему мы заявляем в рамках целевой программы для научного осмысления. Причем мы надеемся, что к этому конкурсу мы привлечем не только ведомственные учреждения, а могут участвовать в нем все научно-исследовательские учреждения гуманитарного профиля, которые чувствуют в себе силы ответить на этот вопрос.

И, конечно же, такого уровня задания от государства — это не государственные задания для исследовательского института, а это тема, которая требует общего исследования, она требует междисциплинарного исследования. Как раз, по мнению ученых, нашей отрасли не хватает междисциплинарного взаимодействия, и не хватает его и в рамках специальностей в области культуры и искусства, так и в целом в гуманитарных специальностях.

Из нашей отраслевой науки в последние годы ушла социология, ушла экономика. И социологические, и экономические науки нашли более доходные, прибыльные сферы деятельности. Но мы видим, как не хватает этих подразделений, по существу в некоторых научно-исследовательских учреждениях даже отделы соответствующего профиля упразднены из-за того, что нет таких специалистов.

Мы вынуждены заказывать работы у социологов общего профиля. Это неплохие работы, и мы на них ориентируемся. Но для нас важно, чтобы эта работа шла не только со стороны заказа такого государственно-общественного, а чтобы она шла со стороны научного анализа. И здесь, скорее всего, что мы будем все-таки или больше сотрудничать с учреждениями соответствующего профиля, научными, а не просто практическими организациями, либо будем воссоздавать у себя подобного рода структуры.

Я думаю, что нас призвали здесь говорить о том, что мы должны что-то менять в этом законе и уже сейчас сосредоточиться на этом. Не думаю, что как раз сегодня мы готовы к тому, чтобы увидеть, каким образом реформировать 83-й закон. Мы, еще раз повторяю, не приступили к его полной

реализации. Хотя мы не против того, что если кто-то нам укажет на его недостатки, тоже принимать участие в этой работе.

Но у нас есть много других проблем, связанных с законодательством в сфере науки, которые, тоже надо ставить вопрос в связи с реализацией 83-го закона и вот новых организационно-правовых форм, которые мы применяем. Мы же ведь руководствуемся, к примеру, еще Постановлением Правительства 2005 года «О порядке распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности». И согласно этому Постановлению мы должны платить и компенсационные платежи в федеральный бюджет с правообладателей результатов научно-технической деятельности и распоряжения закрепленными за государственным учреждением правами на результаты научно-технической деятельности, ведь проводится сейчас по неким специальным соглашениям с главным распорядителем бюджетных средств. Я отношусь к главному распорядителю бюджетных средств, но, поверьте, что мы хотели бы здесь более свободный порядок, который бы предполагал возможность извлечения из произведенных открытий и прав, которые мы имеем, больших результатов, и мы будем за это выступать.

По нашему мнению, все-таки следует продолжить работу над разработкой законопроекта о введении в бюджетную классификацию расходов бюджетов всех уровней целевых статей, расходов, конкретизирующих представление государственной поддержки организациям, занимающихся научной и инновационной деятельностью. Такие статьи позволяют нам совершенно по-иному относиться к результативности как раз деятельности научных организаций, она виднее, она понятнее, она масштабнее, и это как раз в духе 83-го Закона.

Есть и другие предложения, мы их передавали в рабочем порядке в комитеты. Надеясь на дальнейшее сотрудничество.

*Председательствующий:*

— Сейчас Котюков Михаил Михайлович — директор департамента бюджетной политики в отраслях социальной сферы Министерства финансов Российской Федерации.

*М. М. Котюков:*

— Прежде чем начать по сути обсуждать последствия закона, хотел бы очень коротко еще раз напомнить те основные задачи, те основные цели, которые ставил перед собой закон. Сам по себе 83-й Федеральный закон — это документ, который как отдельный закон очень сложно обсуждать. По сути, это документ, внесший изменения в три десятка других законов, кодексов и так далее. И еще до сих пор он в полном объеме у нас и не вступил в силу, потому что 1 июля 2012 года, заканчивается срок переходного периода.

Мы в своей работе ориентируемся как раз на то, чтобы по итогам уже накопления практики возможно и придется изменять какие-то отдельные решения, может быть, законодательно закрепленные, а может быть, уже и принятие во исполнение законодательных норм, подзаконные акты либо ведомственные решения. Мы такую практику сейчас накапливаем.

За Минфином закреплена Правительством РФ задача осуществлять мониторинг реализации закона на федеральном уровне и взаимодействовать с регионами по реализации этих положений в субъектах Российской Федерации.

Целями основными федерального закона были все-таки три базовые задачи. Первое — это обеспечить повышение качества государственных услуг либо работ. Применительно к сфере сегодняшней темы, конечно, правильно всегда говорить о работах, потому что мы полагаем, что, действительно, научную деятельность, услуги переложить невозможно, и мы

такой задачи не ставили ни перед собой, ни перед коллегами, с которыми реализовывали эти положения. Поэтому мы говорим, конечно же, о работах, если где-то в слайдах вы видите «услуга», значит, считайте, что через запятую там написано «и работа». Повышение доступности государственных услуг, повышение эффективности работы в целом тех учреждений, которые являются государственной либо муниципальной формой собственности.

Какими же инструментами в этой работе мы можем пользоваться. Для повышения качества формируется перечень государственных муниципальных услуг, отраслевой, ведомственный. Учреждение получает из бюджета не как традиционно привычное сметное финансирование с защитой каждой отдельной статьи и при исполнении, соответственно, в течение года необходимостью внесения изменений в это распределение по статьям через достаточно непростую процедуру.

Сейчас это возможность получить субсидию на государственное задание одной строкой из бюджета и уже самостоятельно принимать решения о внутреннем распределении этих средств между отдельными элементами направлениями затрат.

Сразу отмечу, вот слыша вступительное слово сопредседателей наших слушаний, субсидию можно доводить на три года. То есть нет нигде ограничения, что госзадание формируется только на один год. В условиях формирования трехлетнего бюджета мы субсидию, не то что можно, а Минфин пытается сейчас со всеми министерствами отработать, чтобы это стало обычной практикой — формирование государственного задания в пределах тех бюджетных ассигнований, которые утверждены. Вот эта задача, которую мы перед собой ставим и сейчас проводим как раз мониторинг того, как эта задача реализуется.

Безусловно, важнейшая задача — это обеспечить институт мотивации, руководства и коллектива учреждений к работе в новых условиях, потому что, если коллектив не готов брать на себя дополнительную самостоятельность и принимать статус либо бюджетного, либо еще дальше — автономного. Вы справедливо сказали, что автономных не так много, потому что там есть права определенные, дополнительная самостоятельность, но и меньше, что называется гарантий.

В этом плане, конечно, должна быть готовность к работе в этих условиях, ответственная, эффективная, потому что за наличие кредиторской задолженности, прямая норма, руководитель учреждения может потерять свою должность.

При этом важнейший институт или инструмент, которым должна обеспечиваться задача — это развитие открытости в деятельности учреждений. Поэтому уже сейчас создан единый федеральный портал всех государственных и муниципальных учреждений, где отражается очень широкий спектр показателей, характеризующих деятельность того или иного учреждения. Мы считаем, что это должно помочь и потребителям соответствующих, здесь, конечно, это больше имеет отношение к услугам, потребителям соответствующих услуг, ориентироваться при выборе учреждения, так и органам управления, так и самим учреждениям ориентироваться на какую-то лучшую практику, лучший опыт и так далее.

Портал пока еще в стадии формирования, тестовой эксплуатации. Я думаю, что в ближайшее время мы сможем его вывести уже на необходимый режим работы.

Вопросы доступности государственных услуг, конечно же, формируются через четкое определение в государственном задании тех границ ответственности обязательств, которые возлагаются данным заданием на его исполнительные учреждения — это финансовое обеспечение на основе нормативных затрат. Конечно, мы понимаем, что работу нормировать, так как услугу, наверное, невозможно. И

здесь таких жестких требований, критериев нет. Нам в перспективе, конечно, нужно будет, наверно, продумать, может быть, какую-то методологию дополнительно проработать, как формируются затраты, необходимые для обеспечения государственного задания, в основе которого находится работа, там в данной сфере, в научной сфере.

Также четкое разделение, здесь уже к сфере услуг, конечно, платных услуг и тех, что доведены в рамках государственного задания, оказываются без взимания платы.

Какие же инструменты и механизмы учредителю и, собственно, коллективу дает сам закон, с точки зрения повышения эффективности работы учреждений? Тип учреждения может быть достаточно оперативно изменен в случае там определенных тенденций в развитии деятельности учреждений. Он, может быть, как, там, скажем, повышен, с точки зрения самостоятельности, так и понижен, если данная самостоятельность не привела к ожидаемым результатам. Там есть, конечно, определенные процедуры, но изменение типа не является реорганизацией.

В этом плане там часть значительных вопросов сняты, и учредитель может достаточно оперативно принимать решения, изменить тип от автономного на бюджетный, либо обратно. Сложнее с казенным, но тоже процедура достаточно четко урегулирована.

Уйдя от сметного финансирования учреждений мы, никоим образом, не предполагали, что называется, утратить там управление финансовой и хозяйственной деятельностью данного учреждения.

И появляется достаточно серьезный инструмент, называется: план финансово-хозяйственной деятельности. Собственно, теперь учредитель для бюджетного учреждения либо там совет для автономного учреждения ежегодно должен сформировать такой план финансово-хозяйственной деятельности учреждения, в котором отразить все направления деятельности, в которых это учреждение должно предпринимать усилия в предстоящем году либо в плановом периоде в зависимости оттого, как сформирован данный документ. Мы считаем, что он также должен быть среднесрочного периода, а, может быть, даже в перспективе и более долгосрочном.

Расширение объема прав бюджетных и автономных учреждений при ограничении субсидиарной ответственности государства, более оперативная возможность распоряжения имуществом и доходами от приносящей доход деятельности.

Соответственно, отсутствие необходимости там подтверждения остатков средств в рамках субсидий на государственные задания, переходящих через 1 января, традиционно для старого типа учреждений это являлось достаточно серьезной проблемой, что 1 января все остатки средств поднулялись, полностью зачислялись в бюджет. Для учреждений нового типа такой необходимости нет, все, что касается государственного задания.

Изменения организации работы по предоставлению услуг. Видите, до вступления в силу закона, фактически, публично правовое образование, это может быть Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование, формируя смету бюджетному учреждению, фактически, само как бы оказывало либо услугу, либо выполняло работу.

Сейчас изменяется принцип и бюджетное учреждение или автономное учреждение уже, фактически, для государственных или муниципальных нужд оказывают либо услугу, либо выполняют работу. То есть, произошло некое изменение: государство, либо муниципалитет стало в большей степени не производить и продавать услугу, а закупать услугу, которая должна быть более конкурентная на рынке. И здесь у нас еще в перспективе, я думаю, серьезный есть

резерв для повышения эффективности деятельности. Как раз развитие конкурентных принципов, поддержка активности и так далее.

При этом субсидия в части науки как раз должна доводиться на выполнение работ, может формироваться на три года. И мы сейчас пока на этом этапе не ставим задачу жесткого нормирования, собственно, этого объема, понимания, что это невозможно универсально предложить применительно к научной практике.

Учреждение в рамках государственного задания получает одну субсидию. Субсидия может состоять из трех частей. Первая часть субсидии — на оказание услуг и она считается по определенным нормативам. Вторая часть субсидии — на выполнение работ. Вот здесь как раз сфера научная. И третья часть субсидии — на содержание имущества. Но мы так называем, условно, в спящем режиме. К примеру, есть у нас какое-то имущество, но пока спроса на это имущество нет, мы должны все равно его содержать минимально: отапливать помещение, освещать, поддерживать охрану и так далее.

Вот это классически может быть применено к вузам, потому что у нас значительная часть науки вузовская и либо можем говорить о медицинских организациях, научных центрах, где совмещаются несколько направлений. Но субсидия в этой части у нас одна.

Здесь есть развилка. Нам, с одной стороны, теперь в бюджете мы приняли решение, что отражать субсидию будем на том разделе, рекомендуем, по крайней мере, так делать, на том разделе, где больший объем у учреждения этого государственного задания. Поэтому часть субсидий научных в вузах ушла в раздел «Образование». Поэтому мы, когда смотрим просто раздел бюджета там, некоторые могут быть изменения, мы их всегда, я помню, защищая бюджет, комментировали, почему там такой переток состоялся.

С другой стороны, можно было бы попытаться разделить, скажем, довести две субсидии. Но тогда есть вопрос при исполнении, при отчетности. То есть, если сейчас одна субсидия и учреждение ее получило и самостоятельно распределяет уже по конкретным направлениям. Сэкономили в одном месте, можно направить на другую часть одного из этих трех направлений. Если же субсидии мы закрепим каждую отдельно, значит, каждое изменение это опять нужно будет изменять либо роспись, либо даже изменять закон о бюджете, но, соответственно, то есть это вот та процедура, которая есть сегодня для сметы. Здесь необходимо принять решение. Вот мы сейчас просто пока имеем такой рекомендательный порядок и анализируем его последствия.

Много было обращений при формировании бюджета, давайте, разделим. Сейчас по мере того, как мы начали уже в текущем режиме исполнять этот бюджет, уже меньше таких предложений, что нужно разделять. А все-таки учреждения выстраивают систему, и органы управления выстраивают систему работы в рамках плана финансово-хозяйственной деятельности, который, кстати, вам представлен.

И было много у нас опасений, вопросов звучало, что изменение принципа финансового обеспечения приведет к сокращению бюджетных ассигнований. Ни в коем случае. У нас даже есть специальная запись в этом законе, что объем государственного задания и объем субсидии очень жестко увязан. Нельзя уменьшить субсидию при том же объеме задания.

Соответственно, в плане финансово-хозяйственной деятельности, как я уже говорил, не только субсидия на выполнение госзадания, либо иная субсидия из бюджета, а это вся деятельность учреждения. Поэтому говорим то, что посчитано как затрата, связанная с выполнением государственного задания, точно в плане финхоздеятельности отражается в полном объеме. И без корректировки объема задания уменьшена эта субсидия быть не может.

Традиционно привычная, вот я знаю, что много руководителей учреждений в зале, распределение по всем видам расходов, по целевым статьям, по кодам экономической классификации затрат сейчас у нас очень структурировано в значительной степени. Мы имеем в бюджете три направления, которые могут быть у любого бюджетного или основного учреждения. Я не говорю про казенные, там осталось все, как было, для бюджетных и автономных.

Это субсидии на выполнение государственного задания, там, если интересно, код 611-й для бюджетных, 621-й для автономных по виду расходов. Субсидии на иные цели, не связанные с выполнением государственного задания, 612-й и 622-й соответственно код для бюджетных и автономных учреждений. И отдельным видом расходов проводятся бюджетные инвестиции. Мы как раз сейчас с коллегами из Минэкономразвития дополнительно еще выработывает алгоритм, который бы повысил эффективность нашей работы по этому направлению. Но в целом достаточно все укрупнено, я следующим слайдом покажу, как это выглядит на цифрах.

Смотрите, 1 тысяча 63 государственных учреждения у нас было до закона, и сейчас ровно столько же их осталось. По нашим оперативным данным 12 имеют тип казенных, 5 автономных и остальные созданы, как бюджетные учреждения, соответственно объем, вы видите, ассигнований также никоим образом не сократился, просто он теперь по-другому структурирован. Основной объем средств это государственное задание, далее субсидия на иные цели и отдельно мы выделили учтенные в расходах на образование вузовскую науку.

Достаточно сложной для нас задачей было формирование правового поля для учреждений государственных академий наук.

Потому что сроки были крайне ограниченные и поправки в закон вступили уже ближе к концу года, Закон «О науке и технической деятельности», и мы должны были в очень напряженном режиме с коллегами организовать работу, чтобы всю нормативную базу подготовить.

И я хочу, пользуясь случаем, и видя, что коллеги в зале, поблагодарить за ту работу, которую мы провели. Мы фактически в ежедневном режиме контактировали и еженедельно проводили обсуждения, встречи на площадке Министерства финансов.

Таким образом, семь проектов постановления правительства было подготовлено, шесть это изменение уставов, с учетом прошедших общих собраний у всех академий, и один общий, который определил функции и полномочия, и я на следующих слайдах покажу, как это разграничено между правительством, учреждениями, министерствами.

74 документа нужно принять непосредственно академиям в отношении подведомственных им учреждений.

По научным фондам, сейчас мы говорим о трех фондах, соответственно уставы всех также на сегодняшний день у нас в Минфине уже согласованы.

Каждая государственная академия наук должна была разработать и принять 15 нормативных правовых актов в отношении подведомственных ей учреждений. Семь из них необходимы были для открытия финансирования, это порядок формирования планов финансово-хозяйственной деятельности и отчета.

Перечень услуг, либо работ для подведомственных учреждений там, где они есть, но они у нас фактически везде есть, и не только учреждения научные, но и учреждения в иных сферах.

Перечень особо ценного имущества.

Перечень недвижимого имущества.

Правила предоставления субсидий на иные цели и порядок формирования государственного задания и соответственно нормативных затрат, которые в него включаются.

Значит, что по вот как раз по статусу, как сегодня мы ответствующим образом видим уже итоговое разграничение, скажем так, полномочий в этой сфере. Вот обратите внимание, сами государственные академии наук, сами по себе, по центральный аппарат получили тип бюджетных учреждений. И правительством делегированные им полномочия по управлению теми учреждениями, которые раньше мы называли там учреждения академий наук, а теперь это учреждения государственные, они могут быть также бюджетными, также могут быть автономными и могут быть и казенными.

Значит, академии наук могут сами принимать решения по управлению данными учреждениями, в том числе и определять, и формировать госзадания. Вот это опять же вот к вопросу министерства, я уже заканчиваю, да, министерство ли будет определять тематику или все-таки академия. Вот здесь решение принято, что формируют и утверждают задания академии. Соответственно и академии, и фонды сохранили статус главного распорядителя бюджетных средств со всеми вытекающими отсюда функциональными последствиями.

И, наверное, что здесь еще нужно сказать, ну, это справочная, может быть, информация 967 учреждений подведомственных академиям наук, из них 815 учреждений научных.

Значит, фактически по финансовому обеспечению, что мы сейчас можем найти в бюджете. Посмотрите, пожалуйста. Сама Государственная академия наук получает субсидию на иные цели, это финансовое обеспечение деятельности самого центрального аппарата, а также формирует и доводит государственные задания, либо субсидии на иные цели для подведомственных учреждений, либо научных, либо там в иных сферах. Соответственно это могут быть субсидии на госзадания, на иные цели, а также и иные возможности.

Значит, фонды научные. На содержание аппарата получают государственное задание на выполнение работ, а на поддержку самих проектов получают субсидию на иные цели, то есть это целевые средства, которые бюджет передает, и дальше они уже свое соответствующим образом администрируют.

В завершение хочу просто справочно показать объемы бюджетных ассигнований в части науки и гражданского назначения. Уверен, вы помните, примерно, эти цифры из бюджета. Мы посмотрели там за ряд лет, то и доля в бюджете, и отношение к валовому продукту устойчиво растут, не считая 2014 год, там идет некое снижение объемов ФЦП, поэтому при следующем бюджетном цикле и принятии решения о продлении эти объемы могут быть уточнены.

По науке гражданского назначения также хочу обратить внимание, что те разделы, которые непосредственно относятся к взаимодействию нами с учреждениями, это последний слайд, они также по годам достаточно стабильны. Если будут какие-то вопросы, я готов после них ответить. Спасибо большое.

*Председательствующий:*

— Слово Боровской Марине Александровне — заместителю директора Департамента организации бюджетного процесса, учета и отчетности Министерства образования и науки Российской Федерации.

*М. А. Боровская:*

— Добрый день, уважаемые коллеги! Позвольте мне тоже включиться в обсуждение 83-го федерального закона, тем более речь идет о той сфере, сфере образования и науки, которая непосредственно закреплена за Министерством образования. И мне бы хотелось назвать, наверное, те основные позиции, в отношении которых все-таки, мы считаем, что 83-й закон является неким инструментальным средством. То есть он сам по себе инструмент. И здесь я полностью согласна с Михаилом Михайловичем, что это некая техно-

логия. Рассматривать 83-й закон никак по-другому, наверное, не представляется возможным. И здесь можно назвать основные преимущества, которые возникают у 83-го или которые дает 83-й закон в связи с вот новым подходом к взаимодействию учредителя и тех учреждений, которые находятся в его сети.

Я хочу сказать, что безусловным преимуществом является то, что финансовый период не ограничивается годом. Субсидия, которая доводится на выполнение государственного задания, позволяет в результате, если такая экономия сложилась по выполнению государственного задания, позволяет перевести ее на следующий финансовый период и начинать финансовый год, а мы знаем как в сфере образования и науки тяжело начинать январь месяц, потому что финансирование закончилось, программы идут, работа идет, а финансирование мы ожидаем в рамках получения сметы в прошлых периодах и вот субсидий в новом периоде.

То есть мы понимаем, что при правильном планировании деятельности учреждения субсидия на выполнение госзадания может иметь переходящую основу.

Второй момент важный, который мне тоже хотелось бы отметить, это тот момент, связанный с тем, что мы долгий период обсуждали вопросы, связанные с финансированием учреждения. Здесь же мы имеем возможность перейти от финансирования учреждения к финансированию как раз конкретного государственного задания, то есть работать на тот результат, ради которого эта система организована. То есть учредитель, понимая цель создания соответствующей организации научной или образовательная она, формулирует цель в виде государственного задания и эти цели являются как раз тем достижением или финансирование... финансовое обеспечение этого госзадания как раз и работает на эти цели, ради которых действует учреждение.

Мне кажется, что мы благодаря 83-у закону или, наверное, уже так сложилась практика, что 83-й закон тоже здесь отражает эти новые явления, мы вступаем несколько в новую фазу для себя развития деятельности в частности учреждений образования и науки, мы вступаем в сферу конкуренции за государственное задание. Это несколько новое для нас сегодня понятие, то есть мы начинаем конкурировать в глазах учредителя по тем критериям качества выполнения государственного задания, насколько качественно мы его выполняем, чтобы у учредителя получить соответствующий заказ на большие объемы государственного задания.

И вот этот момент мне кажется достаточно важным в условиях перехода на 83-й закон. Я бы хотела остановиться на некоторых моментах, безусловно, уже многие вопросы были здесь так или иначе озвучены, я бы хотела развить только некоторые из вот этих направлений. Хочу немножко остановиться на разработке перечня государственных услуг и того государственного задания, которое в результате формируется.

Мы формируем госзадание сегодня по одной части — это государственные услуги. Это тот перечень услуг, который сформирован ведомственным перечнем Министерства образования. Это тот базовый перечень услуг, который Министерство образования сформулировало для отрасли образования и науки в целом. И вторая часть государственного задания — это, безусловно, те государственные работы, которые тоже формируются в госзадании.

Государственное задание не содержит количественно, то есть денежного выражения, там содержатся только объемные показатели, в частности сколько услуг поручено выполнять учреждению и какой объем, количество работ будет закреплено за тем или иным учреждением. Для того чтобы этот перечень работ или количественное выражение работ попало в данный перечень, в Министерстве образования на сегодняшний момент формируется, как и в прежние

годы, тематический план, который отражает те направления исследований, которые есть у научных организаций, у учреждений высшей школы, и этот тематический план действует на сегодня и является основой для формирования государственного задания.

Задача, связанная с внедрением 83-го закона, она дает большую свободу руководителям. Мы же понимаем сегодня, что мы так или иначе в какой-то пропорции финансируем фундаментальные и прикладные исследования.

Так вот переход на инструменты 83-го закона позволяет рассчитать государственное задание учреждению, позволяет рассчитать субсидию на выполнение этого государственного задания. А учреждению, формируя план финансово-хозяйственной деятельности, пересмотреть пропорциональные денежные объемы на выполнение того госзадания, которое есть. И увеличить, если возможности финансирования, то есть субсидии на госзадание позволяют увеличить объем на фундаментальные исследования, что сегодня очень важно для нас, то в рамках плана финансово-хозяйственной деятельности, объема этой субсидии, пересмотреть соотношение и значительную часть денег от учредителя направить на фундаментальные исследования и прикладные сопровождать выполнением этих исследований уже в рамках объема.

Наверное, все-таки прикладные исследования — это задача уже, скажем так, рыночных позиций научного учреждения и учреждения высшей школы, а задача поддерживать фундаментальные исследования — все-таки это функция государственная. И поэтому нам кажется, что при использовании инструмента 83-го закона здесь можно использовать этот инструмент при планировании организации научной деятельности.

Вот хотела немножко остановиться на тех критериях, которые мы закладываем при определении объемов финансового обеспечения для государственного задания по выполнению НИОКРовских работ. Здесь выделены те критерии или те профильные группы образовательных учреждений, в отношении которых уже вводятся дополнительные коэффициенты, связанные с увеличением объемов финансирования науки.

Это и национальные исследовательские университеты, и классические университеты. Также выделяется отдельно группа инженерно-технических университетов, в отношении которых тоже поддерживаются научные исследования. И формирование объема государственного задания для вузов на сегодняшний момент, и здесь Михаил Михайлович уже говорил об этом, мы сегодня находимся только на первом этапе формирования государственного задания.

Наверное, нам нужно задуматься о том, стоит ли нормировать работы. Наверное, нам нужно задуматься о том, стоит ли подойти к этому как-то действительно более содержательно в части определения пропорций или нормативов финансового обеспечения на тот или иной объем фундаментальных ОКРовских работ или прикладных исследований.

Но мы эту работу по направлению финансового обеспечения и нормирования ведем, поэтому я думаю, что в ближайшее время и с помощью и вашего комитета, и с помощью тех людей, которые здесь присутствуют и достаточно часто выступают экспертами при наших обсуждениях, мне кажется, что здесь этот путь мы сможем, так сказать, правильно для себя определить.

Как определяется объем финансовых средств на науку и образование, конечно, два основных критерия мы сегодня используем — это объем средств, который был привлечен научным учреждением по... в рамках, скажем так, приносящей доход деятельности, тот объем средств, который сегодня уже есть в виде задела у научно-образовательных учреждений. И конечно, одним из критериев является структура или

штатная численность самого научного учреждения, потому что каков состав штатных работников, научных работников организации, этот критерий тоже так или иначе учитывается при формировании государственного задания и служит, следовательно, основой финансирования.

Рассматривая для себя критерии, извините... Рассматривая для себя критерии, связанные с оценкой и содержанием научно-исследовательских работ, мы в качестве критериев, оценивающих качество выполнения государственного задания в разделе «работы научно-исследовательские», безусловно, закладываем те критерии, которые не являются для нас с вами новыми, они были и раньше в оценке научно-исследовательской деятельности учреждений. Но здесь мы хотим, так сказать, поддержать научные учреждения в части поддержки молодых кадров, и здесь нас интересуют научные работники, имеющие достаточно молодой возраст, нас интересует и профессорско-преподавательский состав, и в задаче учредителя входит сформировать те критерии качества научных исследований, которые они хотят заложить. И мы понимаем, что критерии качества, действительно, здесь определяются количественным и носят субъективный характер, но мы работаем над тем, чтобы выработать и критерии, индикаторы найти, которые помогут оценить и качественный, и количественный критерий. Поэтому мы будем благодарны, если вы подключитесь к нам с этими исследованиями.

Я бы хотела немножко напомнить ту структуру, которая была до этого. И мы все знаем, и научные руководители научных учреждений тоже согласятся со мной, что как тяжело нам давалось финансирование по смете. Мы говорили о том, что дали бы нам укрупненными кодами, хотя бы 200–300 эту смету, и мы бы тогда в рамках планировали свою деятельность. Так вот внедрение инструмента 83-го Закона как раз и позволяет нам с вами получить одну субсидию на выполнение государственного задания. Как правильно спланировать, распределить, посмотрите, вот в первой колонке, аж четыре источника было. Образовательная смета, которая шла на образовательную деятельность, если говорить о вузах, затем на фундаментальные исследования 01-10, 07-08 — это прикладные исследования для учреждений, ну еще отдельным доходом были средства от аренды.

Сегодня переход на условия 83-го Закона или на субсидию на выполнение государственного задания, мы получаем все эти средства, ну, за минусом арендных платежей, которые так и остались приносящие доход деятельности, мы получаем, так сказать, общую сумму на выполнение государственного задания. Как спланировать, как повысить качество управления тем объемом, который сегодня поступает в учреждения, безусловно, это задача уже ведущего менеджмента в учреждении. Здесь, конечно, нужно определиться и правильно для себя приоритеты расставить.

Мы говорили, и я вот здесь немножко хочу остановиться о критериях, которые на первом этапе нам позволяли выбрать образовательные учреждения и учреждения науки, отнести ли их к автономным или оставить за ними статус новых бюджетных учреждений, мы определяли, как правильно поступить в этой ситуации. Сейчас же эти критерии все-таки, мне кажется, должны руководители предприятий взять на вооружение. Потому что имущественный комплекс, который большой серьезный остался у учреждений, мы знаем, что там большая проблема — очень большой отрыв остаточной и восстановительной стоимости, и эти объекты, безусловно, надо включать в планы реконструкции и развития, то есть их необходимо продумывать. И учреждения должны думать, какова программа развития этого учреждения, где какие объекты будут, так или иначе, включены в развитие.

Учредитель должен побеспокоиться о том, как обеспечить иную целевую субсидию на программу развития этих

учреждений для того, чтобы решить проблему вот этого тяжелого в части содержания имущественного комплекса. Безусловно, здесь критериями для выбора направлений научных исследований или как раз вот той конкуренции за государственное задание является и качество выполнения научных работ-исследований.

Те результаты, которые есть, мы знаем, что в науке достаточно много, и вот говорили об этом уже руководители секций, что в науке много отрицательного результата. Но это тоже результат научных исследований, который, так или иначе, должен быть включен в параметры оценки деятельности учреждения и увеличения объема государственного задания, если, действительно, эти исследования ведутся в рамках критических технологий, в рамках тех направлений деятельности, которые сегодня должны быть в качестве приоритетных выбраны в стране.

Управление имущественным комплексом — это большая сложная проблема. И сегодня мы уже, федеральные учреждения, перешли первый этап, оценили, что особо ценным, что является объектами недвижимости. Выбрали для себя, как это имущество поставить на соответствующий учет. Но управление имущественным комплексом, имеющимся у учреждений сегодня, тоже достаточно серьезная проблема, которая требует структурирования.

Но здесь как бы общая схема финансирования. Я, наверное, на ней останавливаться не буду. Немножко хочу остановиться на платных услугах, которые сегодня тоже являются основой деятельности учреждений.

Для выполнения работ и услуг, вернее, для выполнения работ критерий платности пока является самостоятельным критерием. И прикладные исследования имеют свою структуру цены и определяются самостоятельно.

Для услуги же образовательной — платная услуга, должна быть соизмерима с той услугой, которая финансируется в счет государственных средств. Поэтому эту тему я бы тоже хотела, чтобы вы для себя ее отметили и в перспективе могли бы пообсуждать.

Я здесь не буду останавливаться на плане финансово-хозяйственной деятельности. Буквально справочно хочу показать некоторые моменты, связанные с финансированием услуг.

Буквально с этого года Министерство образования, а, следовательно, и другие ведомства переходят на финансирование, то есть сформировали норматив стоимости по образовательным услугам и переходят на финансирование образовательных услуг по первому курсу по контрольным цифрам набора уже с учетом определения базовой стоимости финансирования и с введением соответствующих коэффициентов.

Данная система позволит нам, то есть введение вот этих базовых нормативов и переход на соответствующее финансовое обеспечение в рамках выполнения государственного задания позволит системе образования в течение трех–четырёх лет выйти на формульный норматив стоимости образовательной услуги.

Что касается научно-исследовательских работ, в этом направлении, я уже говорила, мы тоже работаем и тоже надеемся, что в течение вот этих вот двух–трех лет параметры определения объема государственного задания по работам мы тоже для себя выберем.

Ну и мониторинг — это неотъемлемая часть перехода на условия 83-го закона. Открытость, доступность информации должна сопровождать деятельность каждого учреждения.

Уважаемые коллеги, свою презентацию я оставила вот здесь, у организаторов. И я хочу попросить, каждый, кто захочет ее взять, вы можете ее посмотреть и мы у себя на сайте тоже сегодня, завтра ее разместим. Благодарю за внимание.



*Председательствующий:*

Сейчас выступит Олег Николаевич Смолин — первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по образованию.

*О. Н. Смолин:*

— Уважаемые коллеги, уважаемый Валерий Александрович!

Я намеренно обозначил тему моего выступления провокационным образом: «Федеральный Закон № 83: отметить нельзя улучшить»? Как вы понимаете, это аналогия с известной формулой: «Казнить нельзя помиловать». Где поставить запятую?

Начну с главного.

Группа депутатов фракции КПРФ уже довольно давно внесла на рассмотрение Государственной Думы законопроект «О признании утратившим силу Федерального Закона № 83». Кстати, всех депутатов Думы, разделяющих нашу позицию, мы приглашаем к сотрудничеству.

Сегодня немало говорили о достоинствах 83-го закона. Признаю: едва ли не единственный, однако весьма существенный шаг вперед, предусматриваемый этим законом, — значительное расширение самостоятельности бюджетных учреждений, включая возможность зарабатывания средств и использования их на собственные нужды. Однако даже это единственное позитивное последствие принятия ФЗ № 83 небезоговорочно.

Во-первых, до 2005 года, до принятия ФЗ № 122 (так называемого закона о монетизации), самостоятельности, например, в образовательных учреждениях было больше, чем предусмотрено 83-м законом. Говорю это со знанием дела как автор закона «Об образовании» в редакциях 1992 и 1996 годов.

Во-вторых, по закону № 83 государственные и муниципальные учреждения оказались лишенными главного — свободы выбора. Они не могут по собственному желанию избрать статус казенного учреждения, т.е. получить государственные гарантии в полном объеме, но лишь статус автономного или бюджетного учреждения с так называемыми расширенными правами. С моей точки зрения, правильнее было бы сказать: с усеченными финансовыми гарантиями.

Однако если описанные выше недостатки ФЗ от 8 мая 2010 г № 83 еще можно рассматривать как чрезмерную плату за ограниченное расширение свободы, то следующая группа последствий его принятия делают эту плату абсолютно неприемлемой. Назову некоторые из них.

1. Как признавали многие руководители профильных думских комитетов — представители правящей партии (в частности, Председатель Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Павел Крашенинников), закон фактически превращает бюджетные учреждения из некоммерческих организаций в коммерческие. Цитирую заключение названного комитета: «учреждение по своей правовой природе является некоммерческой организацией, которая создается собственником для осуществления управленческих, социальных, культурных или иных функций некоммерческого характера. Это, в свою очередь, предполагает, что собственник, учредивший такого рода организацию, для достижения поставленных при создании целей должен содержать ее полностью или хотя бы частично финансировать ее деятельность. В противном случае, если, создавая ту или иную организацию, учредитель основной целью ее деятельности планирует установить не осуществление каких-либо функций некоммерческого характера, а извлечение прибыли, ему следует избрать для такого юридического лица одну из организационно-правовых форм коммерческих организаций...

По существу, закрепление в законе предлагаемого типа бюджетного учреждения размывает саму конструкцию учреждения, поскольку по объему предоставляемой ему правоспособности оно представляет собой фактически разновидность коммерческой организации. Лучше всего такой идее отвечает конструкция унитарного предприятия»<sup>1</sup>.

Иначе говоря, в настоящее время главной задачей таких учреждений является предоставление людям социальных благ, а после вступления закона в силу главным станет зарабатывание денег. Однако еще сто лет назад выдающийся экономист и социолог Макс Вебер доказал: принципы работы организаций в коммерческом секторе (секторе бизнеса), и в некоммерческом секторе должны различаться до прямой противоположности.

Между тем, есть все основания полагать, что в результате коммерциализации бюджетной сферы качество т.н. услуг в образовании, медицине и культуре еще более упадет. С таким мнением солидаризируются многие граждане страны. Так, большинство респондентов, участвовавших в опросе Левада-центра 21–25 мая 2010 г, убеждены, что закон приведет к ухудшению качества бесплатных услуг и никак не скажется на качестве платных. Вот как распределились ответы на соответствующие вопросы.

**КАК ВЫ ДУМАЕТЕ, КАКИМ ОБРАЗОМ РАСШИРЕНИЕ ОБЪЕМА ПЛАТНЫХ УСЛУГ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ КАКИМ-ЛИБО МЕДИЦИНСКИМ ИЛИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ, СКАЖЕТСЯ НА КАЧЕСТВЕ БЕСПЛАТНЫХ УСЛУГ, КОТОРЫЕ ОКАЗЫВАЮТСЯ ЭТИМ УЧРЕЖДЕНИЕМ?**

это приведет к улучшению качества бесплатных услуг 7%;  
это приведет к ухудшению качества бесплатных услуг 54%;  
никак не скажется на качестве бесплатных услуг 29%;  
затруднились ответить 10%.

**КАК, ПО ВАШЕМУ МНЕНИЮ, РАСШИРЕНИЕ ОБЪЕМА ПЛАТНЫХ УСЛУГ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ КАКИМ-ЛИБО МЕДИЦИНСКИМ ИЛИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ, СКАЖЕТСЯ НА КАЧЕСТВЕ ЭТИХ ПЛАТНЫХ УСЛУГ?**

это приведет к улучшению их качества 13%;  
это приведет к ухудшению их качества 25%;  
никак не скажется на их качестве 45%;  
затруднились ответить 17%<sup>2</sup>.

2. Бюджетные учреждения, вынужденные любыми путями зарабатывать деньги, будут делать это прежде всего за счет карманов граждан. Другими словами, закон приведет к вытеснению бюджетного образования, медицины и культуры т.н. платными услугами. Между тем, с точки зрения такого вытеснения, Россия и в настоящее время «догнала» большинство развитых стран.

Доказательством может служить опрос портала «Super job», проведенный в 2011 году, когда закон еще только вступал в силу. Две трети опрошенных порталом респондентов заявили, что их расходы на образование и медицину в первой половине 2011 года значительно выросли, и прямо связали это с Федеральным Законом № 83.

Аргументы в пользу того, что «бюджетное учреждение вправе оказывать платные услуги только сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в рамках госзадания, если это прямо установлено в федеральном законе, на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях (ст. 9.2 Закона «О некоммерческих организациях»), обоснованы крайне слабо. Имея целью извлечение прибыли,

<sup>1</sup> Заключение Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Государственной Думы на проект закона № 308243-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»

<sup>2</sup> <http://www.levada.ru/press/2010060707.html>.

бюджетные учреждения будут либо игнорировать действующие законодательные ограничения, либо, используя пробелы в законодательстве, эти ограничения обходить.

Полагаю, что главным направлением вытеснения бюджетного образования в школах станет уже распространившаяся практика: поставленный перед необходимостью любой ценой зарабатывать деньги учитель на уроках лишь поверхностно знакомит детей с предметом, а желающих знать его всерьез настоятельно приглашает на платные факультативы.

Еще до вступления закона в полную силу некоторым образовательным учреждениям предлагается заниматься непрофильной для них деятельностью с целью увеличения доходов. Так, в московской школе с физико-математическим уклоном мне заявили, что им рекомендовано купить машину... для изготовления макаронных изделий!

Что касается науки, то можно предположить снижение финансирования фундаментальных исследований, которые требуют долговременных стратегических государственных инвестиций, и переход на краткосрочные гранты, призванные быстро давать результат и удобные для отчетов.

3. Поскольку закон предполагает финансирование учреждений путем предоставления им государственных заданий, поскольку именно государственные чиновники будут определять, кому давать такие задания и в каком объеме, а кого их лишит, кому разрешить распродавать имущество и какое именно, весьма вероятен рост коррупции в стране. Ее технология хорошо известна: «распил» плюс «откат».

По данным Фонда ИНДЕМ, за прошедшее десятилетие объем коррупционных сделок в России увеличился с 40 до 300 млрд долларов, что сопоставимо с величиной федерального бюджета. Согласно международным рейтингам, за это же время по уровню коррупции Россия переместилась с 90-го места на 154-е. Перспективы еще более впечатляющи.

4. Так называемые государственные задания, которые вводятся ФЗ № 83, представляют собой прекрасное средство для «реструктуризации» бюджетных учреждений: выдал задание — учреждение живет; не выдал — закрылось. Следовательно, есть все основания ожидать массового закрытия школ, больниц, учреждений культуры, причем не только на селе, но и в городе, где подобное закрытие обычно происходит вовсе не из соображений целесообразности, но стимулируется желанием «расчистить» земельный участок для строительства элитного жилья или новых офисов. Какое количество учреждений из общего числа более 350 тыс. будет ликвидировано, точно сказать невозможно. Однако уже сейчас социальные учреждения активно вытесняются из центра городов.

Между прочим, принятие закона № 83 породило следуюший абсурд: согласно Гражданскому кодексу, учредитель негосударственного учреждения обязан его финансировать. Напротив, государство (или муниципалитет) как учредитель учреждения обязано финансировать не само учреждение, но лишь выданные ему государственные задания. Таким образом, закон сохраняет ответственность бизнеса в социальной сфере и одновременно резко снижает ответственность государства вообще и чиновничества — в особенности.

5. Ликвидация учреждений приведет, естественно, к значительной безработице среди интеллигенции и работников бюджетной сферы вообще. Между тем, в послесоветский период сокращение персонала в науке уже превысило два раза, а сокращение учителей в последние годы вдвое превзошло сокращение числа учеников. По заявлению министра образования и науки Андрея Фурсенко, в ближайшее время предполагается сокращение еще 100 тысяч вузовских преподавателей и 200 тысяч учителей.

Кстати, зарплата большинства работников бюджетной сферы далека от средней зарплаты по экономике. Поэтому Минфин выигрывает мало, а страна теряет многое.

6. Вследствие всех перечисленных причин закон приведет к росту социального напряжения в обществе. Поскольку его действие проявится не сразу, это напряжение вряд ли проявится взрывным образом, как это было после принятия ФЗ № 122 (о «монетизации»), но, скорее, будет накапливаться постепенно, создавая потенциальные и трудно прогнозируемые угрозы.

В свое время, выступая на пленарном заседании Государственной Думы, я заявил, что в определенном смысле этот закон может считаться экстремистским, поскольку его реализация явно увеличит общее недовольство граждан своим социальным положением, а значит, и недовольство властями. Причем с достаточной вероятностью можно прогнозировать стихийные проявления этого недовольства, не укладывающиеся в действующее законодательство.

7. Закон с высокой вероятностью приведет к дальнейшему ухудшению показателей России в международных рейтингах развития человеческого потенциала. А это ставит под сомнение любые программы модернизации страны.

Напомню: в конце советского периода по ИРЧП мы входили в первую десятку стран мира; в 1992 году опустились на тридцать четвертое место; в конце 1990-х стали пятьдесят пятыми; а в настоящее время, согласно последнему Докладу ООН о развитии человеческого потенциала, занимаем шестьдесят шестое место.

Между тем, совершенно очевидно: в XXI веке повторить модернизацию, осуществленную методами Петра I или Сталина, невозможно. Основным ресурсом современной модернизации может стать именно человеческий потенциал.

Возвращаясь к началу, хотел бы заметить: закон № 83 можно усовершенствовать, совместив в нем экономическую свободу с финансовыми и социальными гарантиями. Однако наши попытки осуществить это в рамках рассмотрения законопроекта во втором чтении, к сожалению, закончились неудачей. Если этого не удастся сделать в ближайшее время, полагаю: риски, заложенные в законе и значительно превышающие его достоинства, проявят себя в полной мере. И тогда оптимальной становится формула: отменить, нельзя улучшить.

*Председательствующий:*

— Слово предоставляется Антипенко Эвалду Евгеньевичу, заместителю президента Российской академии наук.

*Э. Е. Антипенко:*

— Большое спасибо, Валерий Александрович. Глубокоуважаемые коллеги, депутаты Государственной Думы, сенаторы Федерального Собрания!

Я очень рад, что представилась возможность выступить на столь представительном форуме. И в начале своего выступления я начну с того, с чего начал Михаил Михайлович Котюков, и не только потому что он похвалил нас за совместную солидарную работу, я хочу немножко обратить внимание на сроки.

Вот если 83-й закон был принят в мае 2010 года, и к 1 декабря 2010 года должны были быть разработаны все документы, необходимые для перехода в новую организационно-правовую форму и на новую систему финансирования. Срок был год, плюс еще год, потому что реальный переход осуществился окончательно с 1 января 2012 года.

Закон, который распространил действие 83-го закона на учреждения академии наук государственные, был принят 6 ноября 2011 года, и сами понимаете, что до начала, вернее, до завершения всех работ было полтора месяца. И мы действительно еженедельно, ежедневно работали вместе, поэтому, за что мы очень благодарны Минфину и Михаилу Михайловичу Котюкову, и его заместителю, Михаилу

Юрьевичу Алашкевичу, вот он там сидит, и я очень рад, что он здесь тоже присутствует.

Обсуждения эти были непростыми и не всегда были достаточно парламентскими, но такова была наша трудная работа. Поэтому если мои мысли будут совпадать с мыслями Михаила Михайловича, не Минфина, то, наверное, это означает только то, что мы долго и плодотворно вместе работали.

Я бы подумал следующее. И первая мысль, которая возникает, что когда мы смотрим на 83-й закон, то в первую очередь бросается главная его цель — повышение качества услуг, повышение доступности услуг и повышение самостоятельности и ответственности учреждений.

Если к науке последняя цель подходит очень хорошо, то простой заменой слово «услуг» на «работ», на «работу» мы не изменим сути, не поменяем сути. Значит, повышение качества научной работы — понятие достаточно сложное. Повышение доступности научной работы — понятие тоже достаточно сложное и впрямую, наверное, неприемлемо.

Может быть, поэтому вот излишняя заточенность подзаконных актов, принятых во исполнение 83-го закона на обсчет услуг, на оказание услуг, на оценку их качества, оно и переворачивает немножко сам закон к нам в другую сторону с более такую меркантильную, в более такую прагматичную, хотя на самом деле и для науки там тоже достаточно приличное и достаточно плодотворное поле деятельности.

И естественно первое, с чего надо начать, это надо понять, что нормативно обусловленные затраты для науки, как уже говорил Михаил Михайлович, они должны формироваться совершенно по-другому. Значит, надо это делать, по-видимому, с учетом мирового опыта, надо это делать с учетом или с участием международной экспертизы, и надо придумывать для этого соответствующие инструменты, хотя, в принципе, наверное, придумывать, это я сказал слишком. Этот инструмент уже есть. Это программа научных исследований, фундаментальных научных исследований государственных академий наук, которые в соответствии с Законом «О науке» должна приниматься сроком на пять лет, значит, каждые пять лет, это записано.

И если бы этой программы не было вот в этот период, то вряд ли мы бы смогли сформировать и государственные задания для академий, вряд ли мы бы договорились, какие объемы нужно на эти государственные задания тратить и как нам определить, что у нас является субсидией на выполнение государственного задания, что у нас является субсидией на иные цели.

Поэтому мне бы даже представлялось важным, чтобы в рекомендациях наших этих слушаний появились слова, что необходимо, поскольку срок программы заканчивается в 2012 году, действие программы заканчивается в 2012 году и она требует своего продления, продолжения. Может быть, можно изменить срок и увеличить его там до 10-ти лет, как сейчас это принято, но программа такая просто необходима, она необходима не только РАН, но она необходимо каждой государственной академии наук. Она позволяет нам определить наши будущие затраты, она позволяет широко привлекать международную экспертизу для оценки всех этих работ, использовать мировой опыт, ну, и естественно она базируется на том прогнозе, который делают же ученые по развитию тех или иных направлений научных исследований. При этом речь идет, я, конечно, говорю не о прикладных исследованиях, а исключительно об фундаментальных исследованиях.

Поэтому вот если нам все, что удалось сделать, я считаю, только благодаря тому, что мы работали слаженно в рамках программы, то, наверное, эта программа понадобится нам и в следующем.

Значит, следующий очень важный момент с моей точки зрения, он здесь тоже обсуждался, и об этом говорили, это новый подход к плану финансово-хозяйственной деятельности. Ну, я опять бы здесь подчеркнул.

Значит, во всех нормативных документах он выглядит очень просто, там большая финансово-хозяйственная часть и очень мало написано, услуга № 1, услуга № 2. Значит, вот для нас представляется важным, чтобы тематика деятельности учреждений или там направление, не направление деятельности, а те задания, которые они получают, ну, были, по крайней мере, равнозначны с той финансовой частью.

Мы бы хотели, может быть, конечно, не надо каждую тему осмечивать и заранее говорить, сколько она будет стоить. Может быть, действительно пойти по тому, что есть общий план и есть укрупненные финансовые показатели по направлениям этого плана. Но вот благодаря 83-му закону в наших планах впервые соединилось научное задание, то есть научная тема, научная работа со сметой. Мне представляется это очень важным обстоятельством, которое позволяет существенно, вообще говоря, повысить нашу как бы эффективность нашей работы.

Следующие моменты, которые были, я могу сказать, что, конечно, трудностей при переходе на новую систему было достаточно, и до сих пор мы вынуждены иногда работать в ручном практическом режиме.

Поэтому я бы просил и Минфин, и законодателей обратить внимание на то, что, да, мы сейчас работаем в совершенно новых ИТ технологиях, это с одной стороны приятно, но с другой стороны накладывает большую ответственность, потому что любая ошибка ведет к неприятию того или иного документа. Ну, я имею в виду платежного документа.

Поэтому вот здесь помощь казначейства, которую они нам всем, государственным академиям оказывали, она тоже весьма ценна и полезна была, и поэтому у нас особенно задержек с финансированием учреждений не возникло в начале текущего года. Но я бы сказал так, что все-таки у нас есть некий такой... стремление к маленькому такому вождизму. Я не хочу обидеть никого из людей, но тем не менее это есть.

Вот, значит, допустим, вот у нас есть такая мощная проблема — помимо нас главными распорядителями бюджетных средств являются еще 4 в центральной части и 3 отделения академии наук. Ну, вот где-то на окраине нашей Родины от нас требуют на бюджетных заявках или на тех документах, которые должны уходить в казначейство, подпись академии наук как учредителя сибирского там отделения академии наук. Причем это не в сибирском отделении, а это в дальневосточном.

Но эти проблемы мы снимаем. Я считаю, что они рабочие, хотя думаю, что 2012 год для академии наук в плане технической работы будет достаточно сложен. А в целом я думаю, что 83-й закон, он, конечно, будет совершенствоваться и у нас уже вырабатываются какие-то предложения по улучшению, может быть, отдельных его положений. Это можно делать и через подзаконные акты, это можно делать и через изменение законодательства, но то, что повышается ответственность и самостоятельность в научных учреждениях, мы уже почувствовали это даже сейчас.

*Председательствующий:*

— Я предоставляю слово Сергею Борисовичу Середенину — академику, директору НИИ фармакологии Российской академии медицинских наук.

*С. Б. Середенин:*

— Я хотел бы сказать о 83-м законе в связи с проблемой инноваций в фармакологии, которые я сегодня представляю. Я — директор Института фармакологии.

И вот первая проблема, которая возникает, это, конечно, формирование государственного задания. Кто должен формировать государственное задание? Вот я до сих пор понять этот термин «государственное задание для фундаментальной науки», я четко понять не могу. Понимаете?

Государственное задание, формирует его министерство, Минфин, Президиум Академии. Но если говорить о фундаментальной науке, в данном случае фармакологической, то в любом варианте это задание превратится в утверждение, предложение тех специалистов, которые в этой области работают. Я не думаю, что кто-то может, скажем, специалистов-фармакологов в Российской академии наук, в нашей академии медицинской обучить тому, что им надо делать. Понимаете?

Поэтому вот первое, что мне кажется, и очень важное в государственном задании, нужно определять, кто это государственное задание формирует, чтобы оно было содержательным и понятным. И отсюда много других вопросов. Сколько денег давать под это государственное задание?

Вот до сих пор идет разговор о том, что есть инновации в фармакологии. Понимаете? С нашей точки зрения, инновации в фармакологии — это то, что повышает качество фармакотерапии, дает усовершенствование. А вот я сижу в нескольких научных советах, даже сейчас не буду их называть, какие. Кто-то там известные лекарства упакует в известные фосфолипиды, уже которые 100 лет в обед, понимаете, и говорит, что это лучше. Никаких доказательств нет того, что это лучше. Но прилепливается термин «нано» и проходит дело на ура.

Понимаете, ну, можно равноценно оценивать вот такие разработки. Значит, проблема государственного задания и формулировки того, кто его должен делать и какое его качество, судьи кто, вот в чем вопрос. Судьи кто? Вот этот вопрос при корректировке 83-го закона, он должен обязательно вставать.

Дальше проблема какая. Проблема, о которой зашла речь в первом выступлении — на сколько времени давать субсидию? Год? Сегодня мы получили субсидию на год. По мировой практике лекарство создается 12 лет уже тогда, когда известна молекула. А сколько будет фундаментальных исследований выполнено до этого? ... Алексеевич сколько лет работал? Понимаете? 10-летие.

В итоге что мы получили? Мы получили великолепное решение. Если бы на год субсидии давались, был бы этот препарат? Не было бы этого препарата. Наши разработки тоже, за каждой разработкой 20 лет жизни специалиста как минимум стоит, понимаете, то, что сегодня внедрено в практику. Как можно рассуждать о годовой или даже о трехлетней субсидии, если мы хотим получить результат?

И дальше что получается? Дальше получается так, что если мы теперь получаем задание на что-то, а мы должны подписываться на реальное создание, то, товарищи, давайте понимать, сколько для этого нужно денег. Ведь сейчас для того чтобы создать лекарство, нужно бежать в РФФИ, в Миннауки, в Минпром, понимаете, пытаться впахнуться в разные программы, понимаете, по кусочку собирать деньги, которые вложить в одну конечную цель. Иначе вы лекарство не создадите, потому что тех денег, которые даются по субсидиям в рамках академий, ни на одно лекарство никогда не хватит. Вы прекрасно знаете, какие цены в Европе и в Америке существуют для создания лекарств, поделите их в тысячу раз, и все равно вы не получите наших субсидий. Руководитель работы фармакологической должен разрываться между министерствами.

А получается что. Есть великолепная программа сейчас «Фарма-2020», Минпром, Виктор Борисович создал эту программу, и она идет, она наполняется, понимаете как. Но совершенно справедливо, что в эту программу берутся

разработки со стадии НИОКР, то есть когда есть механизм, когда есть субстанция оригинальная, когда есть отсутствие токсичности. Все, начинается доклиника, потом клиника, и это финансируется. Но когда вопрос возникает по главным позициям, именно поисковой работы, НИРовской работы, некому финансировать эти работы, денег академических явно не хватает. А Миннауки требуется финансирование со стороны коммерческих фирм по этим работам, а коммерческие фирмы говорят: а мы сегодня на дженериках можем заработать, зачем нам нужен ваш НИР, который неизвестно, чем кончится.

Тоже вопрос заключается: либо надо как-то по этому закону поднимать дифференцировку между заданиями, финансировать, концентрировать финансирование на определенных работах вот этих в полном объеме, либо нужно министерствам понять, кто за кем будет работать. Потому что если бы, скажем, Миннауки 100 процентов финансировало НИР, Минпром имел бы постоянную качественную подпитку в создании лекарственных средств, и мы бы шаг за шагом шли бы к этому и заполняли бы арсенал лекарственных средств российскими решениями научными.

Еще один вопрос я хотел бы поднять. Вот здесь начинали о нем говорить, но как-то он и ушел и из выступления Минфина, и Миннауки. Может быть, я чего-то не знаю и не понимаю, но что в итоге мы решаем с интеллектуальной собственностью? При сметном финансировании Роспатент утверждал наши патенты, мы имели право заключать лицензионное соглашение. Проблема заключалась только в различиях в позициях гражданского и бюджетного кодекса. Вот здесь были сложности в части вопросов, мы решали этот вопрос через генеральное разрешение.

Но что сейчас получается. Если мы сейчас по субсидиям начинаем работать, в этой ситуации интеллектуальная собственность по Гражданскому кодексу, по 4-й главе принадлежит исполнителю и заказчику. Кто заказчик? Если появляется заказчик в патенте, а мы сейчас обязаны это делать по Гражданскому кодексу, я вот на этот вопрос хотел бы получить ответ, то, понимаете, такой патент, я вам скажу по своему опыту, когда есть государство и исполнитель, его нельзя коммерциализировать, никто за это не берет. Вы шла речь о том, уважаемый коллега Ивлиев говорил о том, что вы должны делать какие-то отчисления по постановлению правительства, отменен этот пункт, он не был решен. Три месяца тем постановлениям предлагалось Миннауки дать предложения по отчислениям, это не было сделано два года. И потом появилось новое постановление правительства, которое этот пункт отменяло. Сейчас если исполнителю принадлежит патент — работает Гражданский кодекс, и это хорошо.

Но какая ситуация сложилась сейчас? Когда у нас были совещания в академии, нам обещали, что сведения 83-го Закона, интеллектуальная собственность полностью переходит к исполнителю и право распоряжения, право получения роялти и собственности мы будем иметь. В сегодняшних документах этого нет, мы этого не видим.

Более того, последнее постановление правительства, которое вышло по контролю за расходованием интеллектуальной собственности, там есть позиция, что проверяемый должен представить договор по интеллектуальной собственности между исполнителем и учредителем. Вот такая позиция появилась. А в документах этого нет. А в этом постановлении правительства это есть, понимаете. Тоже, значит, надо вопрос решать как-то, Валерий Александрович, потому что иначе мы не будем знать, где и чего работает. Понимаете?

Есть еще частные вопросы, которые надо согласовать. Вот, например, выходит приказ Минздравсоцразвития о том, что доклинические исследования (то есть препарата еще нет, на животных проводятся исследования) надо проводить на лекарственном препарате. И отсылка идет к закону. В законе

лекарственный препарат — это то, что применяет человек, и он должен производиться лицензированным предприятием. Значит, в соответствии с этим приказом Минздрава, если я сейчас создаю лекарство, которого еще нет на свете, понимаете, которое только изучается, я уже должен, не сделав лекарство, наладить его производство на заводе. Ну, бессмыслица. Тем более что слова «лекарственный препарат» в доклинических исследованиях не существует. Существует слово «препарат». Это поисковые исследования. Тоже вопрос надо решать.

Еще последний, если можно, две минуты. Значит, у нас есть очень большие ограничения в разработке лекарственных средств, потому что у нас нет мощностей по изучению взаимодействия с биоминералами. Это долгий процесс. Сейчас постановлением правительства введена позиция выявления механизма действия при создании лекарственных средств. Это обязательная позиция.

На сегодняшний день выход один только. Мы должны использовать роботизированные комплексы, которые существуют на Западе, в Азии, они дешевле. Никаких проблем нет. Заплатить деньги, даже нами самими заработанные, за это исследование, но оно дает очень большую информацию. Так вот, для того, чтобы вывести 50 миллиграмм для этого исследования, я должен преодолеть такие барьеры колоссальные, если перечислять, то я выйду вообще из регламента. Но при этом, я самое офшорное скажу, новое неизвестное вещество мы должны записать в таможенный кодекс, который для торговли предусмотрен, и поставить ему цену. Если я хочу по-честному, а не в кармане, вывести эти 50 миллилитров.

Тоже надо дать просто прямое право руководителям научных учреждений подтверждать научные цели вывоза этого микроколичества вещества для исследования и исключить всякие таможенные платежи при этом. Но это же полный нонсенс, понимаете?

Я хочу, можно еще перечислять много проблем, но мне хотелось бы, Валерий Александрович, чтобы если мы будем что-то готовить, и будет какая-то рабочая группа, чтобы хотя бы одного–двух людей, которые имеют опыт создания лекарств, чтобы были привлечены к этой работе. Благодарю за внимание.

*Председательствующий:*

— Спасибо, Сергей Борисович. Обязательно это будет сделано, конечно же.

Тогда мы слово передаем Корниенко Анатолию Васильевичу.

*А. В. Корниенко:*

— Я, конечно, очень благодарен за то, что вы меня пригласили, уважаемые коллеги, на данное заседание. Но у меня очень двойное мнение по данному вопросу.

Первое. О том, что кроме свободы для бюджетных научных учреждений, мы больше ничего не получили. Мы получили столько свободы, а свобода, если без денег, кому она нужна? Вы понимаете? Поэтому если не будет предусмотрено увеличение финансирования, потому что мы три месяца в этом году не получали финансирования. Вы понимаете? То есть люди сегодня очень озадачены: а что мы с этого имеем?

*Председательствующий:*

— Анатолий Васильевич, извините, пожалуйста, вы сразу поясните, кто, институт не получал? Лаборатория?

*А. В. Корниенко:*

— Институт не получал. Всероссийский институт сахарной свеклы и сахара.

*Председательствующий:*

— Вот именно этот?

*А. В. Корниенко:*

— Да, именно этот. Но это не только наш институт, но и другие институты Российской академии сельскохозяйственных наук не получали финансирования. Понимаете? Мой главный вопрос очень созвучен с прозвучавшим сегодня мнением директора института фармакологии. Смотрите, для того, чтобы новый сорт нужно 15–20 лет. И если мы сегодня не обеспечим долгосрочное финансирование науки, то ничего нового не создадим.

Следующий слайд. А, это я сам. Смотрите. Я имею в виду следующее, что недавно была победа Владимира Владимировича Путина. И если мы сегодня вот этим законом его обсуждали так, мы бы получили те минусы, которые получил он при плюсах. Мы своим коллегам скажем: ребята, больше нам сегодня не на кого надеяться, только на Владимира Владимировича. Поэтому, я считаю, следующее, что если мы вот то, что если мы усовершенствуем действующий организационно-экономический механизм науки, то, конечно, мы никакого повышения эффективности науки не получим.

Возвращаюсь назад. Смотрите, мы говорим сегодня о том продовольственном кресте, который сегодня выполняют селекционеры. Вы смотрите, чем занимается институт сахарной свеклы? Натуральные подсластители, сахар, натуральные заменители, подсластители, сахар. В общей сложности сегодня Россия закупает сахар-сырец где-то 50 процентов.

Я очень благодарен, что сегодня тут медики есть. А вы знаете, что сахар-сырец вызывает у россиян рак и диабет. Поэтому 62 миллиона людей, которые сегодня потребуют коррекцию диеты. Это говорит о том, что все-таки если мы сегодня то, что мы сегодня делаем... Вот, смотрите, баланс питательных веществ, которые нужны для человека. Вот то, что нужно, чтобы прожить 120–140 лет. Вот, что сегодня есть в сахарной свекле. Это, извините, периодическая система Менделеева. Если мы сегодня этого не сделаем, то мы, конечно, будем иметь то, что имеем.

Какие сегодня взаимодействия? Вот, смотрите, фермы против завода. Наука выступает в роли той птички, которая находится в рамках вот этого крокодила. И если мы не улучшим ситуацию с финансированием, то наука погибнет.

Вот, смотрите, где находится наука сегодня. Это обратная пирамида. Есть модель Гордеева, нашего академика, бывшего министра сельского хозяйства. Наука сидит в том месте, которое показано на этом слайде.

За период с 1996-го по 2008-й год было создано 52 гибрида. Стоимость одной селекции около 98 миллионов рублей. Мы же получили всего-навсего 590 миллионов, то есть недополучено порядка 4 миллиарда рублей. Вот, в каких условиях сегодня живет наша наука. Если мы сегодня не улучшим ситуацию, то науке будет очень трудно жить.

Вот мы передаем концепцию, как мы хотели сделать. Вот принципы финансирования мы считаем нужным. Ведь селекция — это фундамент науки. Значит, что мы получаем с него?

Вот это модель Гордеева–Спивакова, которая говорит, что если этого сегодня не будет от науки до реализации продукции, то мы, конечно, ничего не будем иметь.

И вот, смотрите, вот разработана теория-модель селекции сахарной свеклы. Сотрудник получает 10 тысяч, значит, тут 33 кубика, а в каждом кубике еще по 33. Разве это наука?

Поэтому я считаю следующее. По кадрам, в констатирующей части о кадрах там есть, а в постановляющей ничего нет. Для подготовки кадров есть, а для закрепления кадров? Ведь, фактически, сегодня мы ничего не имеем.

Ну и, конечно, я хотел бы закончить стихами. Как романтично пахнет колбаса, и помидоры сильно покраснелись. Бутылочка чистая, как слеза, горилочка домашняя зачала. И нежно сало приглашает телом, и хлеб представил загорелую спину. И ты балдеешь, когда видишь это. Почему ж ты, гад, не любишь Родину свою? Я бы хотел бы закончить это свое выступление, что, уважаемые коллеги, давайте же 83-е постановление, коль мы его приняли, но вы сначала поставили спереди телегу, а потом сегодня цепляем коней? У меня сомнения, зачем сначала наломать, а потом исправлять? Наверное, можно же было это все дело сделать по другому. Спасибо. Извините.

*Председательствующий:*

— Анатолий Васильевич, это ваши стихи, да?

*А. В. Корниенко:*

— Да.

*Председательствующий:*

— Очень хорошо. Спасибо большое.

Слово Владимиру Ивановичу Смирнову — исполняющему обязанности директора Института макроэкономических исследований Министерства экономического развития Российской Федерации.

*В. И. Смирнов:*

— Уважаемые коллеги, я, как и многие здесь сидящие, всю жизнь в бюджетной науке, лет 35, может быть даже больше. Я уже лет 20 на хозяйстве научной организации, которую сегодня тут представляю. Поэтому вот беды, проблемы бюджетников я, в общем-то, хорошо себе представляю.

И из всего многообразия наших бед я бы выделил, скажем, пять главных проблем бюджетной сферы и бюджетной науки в особенности.

Первое, это совершенно очевидно и бесспорно, это низкий уровень оплаты труда. Даже комментарии не нужны. Это в разы, в разы, в разы меньше, чем необходимо.

Вторая тема бюджетной сферы — это, конечно, гнет казначейства, когда элементарные операции занимают недели выдачи денег, налички и так далее, получение выписок, это неделя. Как мы можем вот здесь соперничать с иной сферой, небюджетной?

Следующая проблема для руководителей (прежде всего, руководителей) — это, конечно, изъятие бюджетных остатков в конце года, что существовало всегда, пока была смета.

Следующий момент — это ограничение по авансам, как правило, 30 процентами. Это тоже все знают.

И, наконец, пятая из таких крупных проблем — это 94-й закон «О закупках», который уже лет шесть травит душу честным заказчиком. Это с одной стороны. А с другой стороны, мешает развитию научной организации, как поставщику научной продукции, и об этом много сказано.

Вот теперь я хотел бы посмотреть, как решает эти проблемы 83-й закон. Если он их решает, значит, спасибо ему. Если он этого не делает, то как бы мы его не нахваливали, оценки понятны.

Значит, я бы сказал вот еще что — что, и это сегодняшнее обсуждение тоже показало, что само принятие вот 83-го закона два года назад, получился, как производственный брак Госдумы. Неудобно говорить вот будучи приглашенным в это здание, но это есть факт.

Что я имею в виду? Формат закона, и это все знают, это обрывки фраз об изменениях в три десятка законов. Это нельзя читать. Это вообще нельзя читать, не говоря уже о понимании. Если нельзя было изменить формат, я вполне это допускаю, сам нередко участвовал в написании правовых актов, вполне допускаю, что это был единственно возможный

путь, то тогда этому закону должна была предшествовать ясная концепция. Этой концепции нет до сих пор. Ее отсутствие будет вести к тому, что мы без конца будем собираться на разных совещаниях и всем снова и снова рассказывать, что такое 83-й закон, потому что никто из нормальных людей его прочитать никогда не сможет. То есть нужна концепция ясная и понятная, что, собственно, хотели авторы. Этого нет по сей день.

Далее, и об этом сегодня уже говорилось, закон, конечно, содержит в себе огромные риски. Это есть факт. И, прежде всего, риски коррупционные. Субсидии, долевое, то есть неполное финансирование и без того недофинансируемой бюджетной сферы. Интересно.

Далее. Госзадание. Об этом сегодня тоже много говорили. Угрозы здесь как бы совершенно очевидные — произволы чиновников, поскольку, кто выдает задание, по чиновничьей вертикали пока дойдет, тоже как бы все понятно.

Наконец, нормирование затрат. Третий кит 83-го закона — нормативные затраты, которых, в общем-то, скажем, применительно к науке не было и нет по сей день, ничего же этого нет. Это тоже есть факт. Значит, это то, что было на этапе принятия документа.

А теперь вот по прошествии двух лет мы сами третий месяц, как вот в этих новых условиях находимся, с 1 января перешли, и кое-что можно сказать, а что же фактически получилось из тех опасений, о которых я сказал выше.

Надо признать, что на сегодня эти риски смягчены, но то ли это было связано с выборами, то ли так было задумано, понять невозможно. То есть на данный момент эти риски, безусловно, смягчены.

Конечно, субсидии и задания, нормативные затраты как основа и стержень закона остались, но вселяет надежды то, что все-таки в бюджетном кодексе и это предусмотрено самим 83-м законом, все-таки бюджетные ассигнования на предоставление субсидий заложены в самом бюджете. Это хотя бы есть надежда на то, что, если какой-то чиновник жестостящий пожелает изъять субсидии, ну, ясно что в увязке с заданием, с уменьшением задания, то есть это будет известно наверху и возможно будет вызывать какую-то настороженность в произволе чиновников. Возможно.

Казначейство и его проблемы. В общем-то, конечно, здесь стало легче. Вот даже за 2 месяца мы чувствуем некое облегчение как руководитель и так далее. Все-таки отсутствие бюджетных смет, объединение бюджета и внебюджета в финхозплане, это все-таки некое снятие финансовых перегородок, меньше бумаг, меньше документов в то же казначейство.

Совсем недавно там, несколько месяцев назад мы представляли, скажем, по полкило бумаги на каждый платеж, на каждую операцию. Мы столько бумаги извели только на платежи. Вот совершенно бессмысленно, что в этом смысле даже неудобно говорить о какой-то экономии там, борьбе и прочее, прочее.

Далее бюджетные остатки в конце года. Бюджетные остатки субсидий на госзадания. По закону они не должны изыматься. Мы до конца года не дожили, надо посмотреть, но скорее всего так и будет, потому что финхозплан связал бюджет и внебюджет и, видимо, здесь трудно будет их просто чисто физически изъять. То есть, есть основания полагать, что эту проблему 83-й закон действительно решает.

Ограничения по авансам. Мы являемся бюджетным учреждением. Наш тип — бюджетные учреждения. И, соответственно, по 83-у закону мы перестали быть бюджетополучателями и, соответственно, ежегодные постановления правительства о мерах по реализации Закона «О бюджете» на нас не распространяются и ограничения по авансам тоже с нас, видимо, сняты. Что тоже есть некий... значительное решение из тех проблем, что я назвал.

Все-таки, конечно, закон не совершенен. Там много работы и это есть факты, это все признают. И вот одним из таких направлений, это, конечно, мне как представляется избыточная открытость бюджетных учреждений. Много что мы должны вывешивать в Интернет и в том числе планы финансово-хозяйственной деятельности.

Ну, хорошо, ведь в этом плане как бюджетная так и внебюджетная составляющая. Ну, допустим, бюджет, в части бюджета все справедливо, все верно. Но ведь внебюджетная составляющая — это наша коммерческая составляющая. Если нас заставляют показать всему свету наши коммерческие интересы, намерения и так далее и одновременно этого не спрашивают с других коммерческих организаций, значит, мы уже ставимся в неравные условия. Здесь надо рассуждать, обсуждать, если мы хотим действительно поставить, максимально поставить в равные условия.

94-й закон. Ну, сейчас кто-то скажет, что сейчас идет работа над проектом федеральной контрактной системы (ФКС) и так далее, и так далее. Но я как специалист прежде всего по общественным закупкам скажу сразу, тот проект, который сегодня подготовлен нашим министерством, я уже не говорю о еще худшем сюжете Федеральной антимонопольной службы (ФАС), это, в общем-то, прыжок на месте и никакие реальных продвижений это не даст и это со всеми вытекающими последствиями.

А что касается самого 94-го закона, то, как мы знаем, в 83-м он содержит порядка 20 процентов всего текста. И в этих 20 процентах текста, там нет ни строчки позитива, вообще ни одной.

Наконец, расчет нормативных затрат на услуги и работы. Факт есть факт. По практике этого года все эти нормативные затраты были посчитаны обратным счетом. Значит, вроде бы это плохо, так как самообман, понятно, и так далее.

Но, с другой стороны, это хорошо, потому что если бы мы не посчитали обратным счетом, то вообще мог бы наступить, так сказать, финансовый какой-то такой, мягко говоря, хаос. Хорошо, что посчитали обратным счетом.

Почему мы считали? Потому что методики по расчету нормативных затрат по услугам, и это надо признать, все-таки остаются несовершенными, а по работам, в частности по научным работам, их вообще нет, их вообще нет никаких. Как можно строить 83-й закон, где одна из ног, одна из опор закона — это нормативные затраты на работы, а этих затрат, этих нормативов нет вовсе. То есть эта нога, так сказать, просто упала.

Теперь об оплате труда, возвращаюсь. Я еще не исчерпал, есть несколько минут? Пару минут можно? Я хотел связать, об этом сегодня просто никто не говорил, коллеги, может быть, это будет полезно. Спасибо, да. Значит, вот об оплате труда. Сегодня в бюджетном секторе одновременно действуют как бы две новации. Сегодня ее никто не упоминал. Это 83-й закон, о котором мы все говорим, и 583-е постановление Правительства РФ о переходе на новую систему оплаты труда.

Минтруд, который сегодня по ошибке находится внутри Минздрава, вот этого противоречия между этими двумя документами пока не понимает, пока, так сказать, не замечает. Доказательством тому является вот их проект программы поэтапного совершенствования оплаты труда в бюджетном секторе, и так далее. Мне довелось в конце прошлого года и в начале этого дважды давать свои заключения на эту программу, и я поэтому знаю, о чем говорю. Они действительно этого пока не понимают.

Судите сами. 583-е постановление правительства и вот тот проект программы, они исходят из единого бюджетного сектора, что собственно было 3–4 года назад. А 83-й закон исходит как бы из трех категорий предприятий — автономные, бюджетные, казенные. Так вот 583-е постановление и

все, что с ним связано, и тот самый проект программы, они все как бы исходят, что будто вся бюджетная сфера по сей день является казенными учреждениями. Посмотрите, почитайте и вы это увидите.

И, конечно, ну, вот примеры, 583-е ориентирует на то, например, что, и применяется это на практике несколько лет, централизация лимитов на оплату труда руководителю учреждения, там 5 процентов, 4, 3, и так далее. Но ведь у нас сегодня нет этих лимитов, нет. Значит, в этом смысле вот все руководители как бы враз оказались, автономных и бюджетных учреждений враз оказались в подвешенном состоянии.

Далее. Бюджет и внебюджет, как все знают, объединены в расходной части финхозплана в нечто единое. Субсидия на задание при этом возмещает только два вида затрат. Это затраты собственно на задание и на содержание имущества, о чем сегодня все говорили. И собственно никакого возмещения затрат на содержание руководителя, извините, в 83-м законе и вытекающих документах ничего нет. А есть 583-е постановление, противоречащее этому.

В общем, есть проблема этих двух документов, и скорее всего, конечно, 583-е необходимо приводить в соответствие с 83-м законом. Спасибо.

*Председательствующий:*

— Я представляю слово Михаилу Валентиновичу Никитину, главному научному сотруднику НИИ профессионального образования Департамента образования города Москвы.

*М. В. Никитин:*

— Я представляю Научно-исследовательский институт развития профессионального образования. Наш институт занимается сферой начального и среднего профессионального образования. Мы провели несколько конференций, где рассмотрели первый опыт действия 83-го федерального закона применительно к начальному и среднему профобразованию, исходя из различных политических соображений, связанных с выступлением наших руководителей и работодателей в связи с нехваткой рабочего класса и подготовкой высококвалифицированной рабочей силы. Что в этой связи и как действует 83-й Закон на обеспечение качества подготовки высококвалифицированных, среднетехнических и неквалифицированных специалистов в учреждениях начального и среднего профессионального образования?

Что было в этой связи нами обнаружено. Ориентация, как Федеральный закон 83, ориентация на качество и результат, в данном случае стопорится штатным расписанием, потому что субсидия, выделяемая на штатное расписание, и это штатное расписание должно обеспечивать качество и результат. Вот что предусмотрено через инструмент штатного расписания для обеспечения качества результата? Мы выяснили, что ничего, потому что ни новые должности, ни утверждение учредителем этих штатных расписаний не способствует тому, чтобы заработная плата, название должностей обеспечивали качество подготовки квалифицированной рабочей силы. Ну, например, целый ряд учреждений, которые уже перешли и стали автономными учреждениями, говорят, что нельзя внести в штатное расписание юриста, юрисконсульта, нельзя внести в штатное расписание системного администратора, нельзя внести в штатное расписание маркетолога в автономные учреждения. А это, естественно, не дает им возможности, поскольку учредитель утверждает штатное расписание, он исходит из типового положения, а в этих документах нет таких свобод, чтобы это штатное расписание было соответствующим образом ориентировано первое — на качество и второе — на результат.

Поэтому мы при исследовании выявили две необходимые модели. Первая модель — это штатное расписание

на институциональный комплекс, вот здесь все стабильно. Управлять имущественным комплексом — нужно одно штатное расписание с четким перечнем должностей. Здесь наши участники — колледжи, училища, лицеи, никакой дискуссии у них в этом плане не возникло. А вот дальше штатное расписание на образовательную программу начального и среднего профессионального образования. Вот здесь возникли достаточно серьезные проблемы. Ну, например, одно штатное расписание нужно для подготовки электрогазосварщика и другое штатное расписание нужно для подготовки маркетолога либо страхового агента. Сегодня они в общем и целом в колледже сидят, а для обеспечения качества нужно структурировать виды деятельности в зависимости от тех должностей, которые есть.

Более того вот сейчас мы подписали, Российская Федерация подписала вступление во Всемирную торговую организацию (ВТО), и с июля месяца здесь уже эти документы вступают в законную силу. И когда мы встретились с зарубежными нашими коллегами, прежде всего Финляндия, Австрия, Германия, где высокий уровень подготовки квалифицированных специалистов, прежде всего рабочих высококвалифицированных, техников высококвалифицированных, они сказали, что вы будете вынуждены либо стоимостные параметры в своих содержательных программах ориентировать на высокое качество, например, подготовке механиков по ремонту машин в Финляндии. И когда мы посмотрели структуру затрат и штатное расписание подготовки в Финляндии механиков, что оказалось. У нас самая большая структура затрат для подготовки высококвалифицированного специалиста — это 190 тысяч рублей на одного обучающегося, в Финляндии на подготовке по той же специальности высококвалифицированного специалиста — 10 тысяч евро в год. Несопоставимость структуры затрат не обеспечивает качество и эффективность. И как только вот эти барьеры с июля месяца в течение двух лет будут сняты по конкуренции колледжей, учреждений начального и среднего профессионального образования, то подготовка высококвалифицированных рабочих, специалистов-техников, оно будет достаточно, так сказать, проблематично.

Поэтому наше предложение связано с изменением структуры штатного расписания, ориентациях на программу.

Следующее. Мы начали смотреть по структуре затрат, по нормативам образовательных программ. Если раньше у нас нормативы рассчитывались на уровень образования, то есть отдельно норматив на начальное профессиональное образование, отдельно норматив на среднее профессиональное образование, на учреждение, то сегодня норматив необходимо считать, здесь правильно уже это прозвучало, на образовательную программу. И, когда мы начали смотреть по классификаторам, сколько таких нормативов нужно сделать, мы пришли либо на каждую профессию нужно будет считать отдельный норматив, если государство это заказывает, либо образовательные программы надо структурировать по уровню затрат.

Мы предложили три уровня затрат. Все специальности НПО, СПО укладываются в малозатратные, средnezатратные и высокозатратные. В зависимости от границ уровня затратности появляется возможность просчитать этот норматив, но он очень средний. Потому что когда мы смотрели, например, ну, например, дипломная работа, если раньше затраты на дипломную работу студента нес работодатель, сегодня он отказывается это делать. Возникает вопрос, нам задают вопрос, кто будет финансировать дипломную работу студента? За счет какой структуры затрат? Государство ли это будет делать, либо еще кто-то? Мы с работодателями советовались. Они говорят... Газпром, подготовка электрогазосварщиков 6 разряда. Газпром говорит: ниже 6 разряда электрогазосварщики нам не нужны. А наш стандарт предусматривает

подготовку электрогазосварщика 3, 4 разряда. Возникает вопрос. Если мальчик хочет трудоустроиться и, естественно, имеет возможность подготовиться, допустим, специалиста на 5 разряд, то дипломную работу кто будет финансировать на более высокий разряд? Раньше работодатель, сегодня он говорит: нет, мы здесь не будем в этом участвовать. Поэтому нормативы структур затрат на дипломный проект, на стажировку, а дальше на приглашение, например, иностранных преподавателей, мы столкнулись с тем, что мы не можем пригласить высококвалифицированных иностранных преподавателей для преподавания в колледж, потому что это не предусмотрено никакими видами документов. А именно они обеспечивают коммуникации студентов, обмены, преподавание более высокого уровня. Если за рубежом в колледжах это сплошь и рядом преподают иностранные специалисты и тем самым колледж там в Болонском процессе участвует, в Копенгагенском процессе СПО участвует, у нас в этом плане совсем сложно.

Поэтому второй вопрос — это пересмотр всей структуры затрат по видам образовательных программ. И если бы эти данные, заканчиваю, если бы эти данные были опубликованы, но мы так и не нашли опубликованных данных. Потому что, например, школьников, норматив затрат по школьникам по федеральным округам опубликованы данные, а вот по начальному и среднему профессиональному образованию, к сожалению, таких данных опубликованных не нашли. Поэтому второй вопрос — это изменение структуры затрат и ориентация этой структуры на качество.

И последнее. Здесь уже звучал этот вопрос, мы тоже с ним столкнулись, взаимодействие бухгалтерии учебного заведения, централизованной бухгалтерии, казначейства и органа управления. Вот в этом клубке сегодня очень сложные проблемы происходят, и образовательное учреждение еле успевает в этом крутиться и никак не может победить в этом капиталистическом соревновании. Спасибо.

*Председательствующий:*

— Слово представляется Владимиру Ивановичу Бабкину, эксперту Государственной Думы по науке.

*В. И. Бабкин:*

— Вы знаете, есть на Руси поговорка: в доме повешенного о веревке не говорят. Мне кажется, что мы два с половиной часа говорили именно о веревке. Приведу вам слова Стенли Фишера, бывшего вице-президента МВФ. Он сказал в 2005-м, по-моему, году: «Пока в России сохраняется образование, и наука у нее будут сохраняться ядерные амбиции. А нам этого не надо».

Такое ощущение, что на самом деле эту точку зрения поддерживают и представители исполнительной власти, которые, собственно говоря, и были заказчиками этого законопроекта. Потому что, когда законопроект был внесен по инициативе правительства, я зачитаю, говорили, что не было концепции. Да есть концепция. Пожалуйста. «Закон направлен на повышение эффективности и предоставление государственных и муниципальных услуг при условии сохранения (либо снижения) темпов роста расходов бюджета на их предоставление». И все. То есть, государство иными словами нам говорит: вот развитие образования, науки, и культуры — это, вообще говоря, ваше дело. Нас это не интересует. И это на самом деле не первый раз прозвучало. И это на самом деле не первый раз прозвучало.

Когда в 2006 году был внесен закон «Об автономных учреждениях», который был тоже разработан по инициативе правительства, но, правда тогда прикрылась ширмой из ряда депутатов «ЕДИНОЙ РОССИИ». Там тоже шла речь об эффективности расходования бюджетных средств, имея в виду их сокращения.



Для справки. Расходы на науку в России более чем в сто раз меньше, чем в Соединенных Штатах. По уровню расходов на науку мы сопоставимы с Израилем. Сравните по численности населения. И Израиль сейчас в этом плане является одной из инновационно развитых стран.

Поэтому когда нет предмета рассмотрения... Ведь самое главное о чем мы говорим, и здесь прозвучало, что этот закон, 83-й закон, это технология. Но если не поставлена цель, а что мы должны получить в результате. Повышение уровня образованности? А у нас на самом деле она падает. Повышение уровня интеллектуального труда? А у нас он падает. Я могу вам сказать, что из развитых или соперничающих с нами стран только наша страна имеет отрицательный уровень, то есть падение роста, занятых в научной сфере, в отличие от всех остальных. Китай уже скоро вырвется на первое место по количеству занятых в научно-технической сфере. Мы продолжаем упорно падать. И нам говорят, что надо еще дальше реструктуризоваться.

Так вот вначале поставить нужно не цель, чего бы мы с потолка взяли. Вот мы хотим иметь обновленную ядерную бомбу, давайте заявим об этом. Помните, когда, собственно, было заявлено Кеннеди о том, что США проиграли космос России, Советскому Союзу тогда, и он поставил программу «Аполлон». Это была задача, под нее было подвешено на самом деле направление. У нас хоть одна научная задача есть? Нет.

И еще вторая задача — у нас нет на самом деле главного заказчика на научно-техническую продукцию передовую. У нас нет предприятий индустрии, у нас нет фармацевтических предприятий, у нас нет приборостроительных предприятий, у нас нет на самом деле ничего высокотехнологичного. А это означает, что нет самого главного — целевого указания. У нас изношено энергетическое оборудование. У нас где-нибудь это фиксируется? Как на самом деле этот закон, 83-й закон, будет фиксировать те проблемы, которые стоят перед государством? Да никак.

Поэтому я в данном случае солидарен, конечно, с Олегом Николаевичем Смолиным о том, что этот закон вреден и его надо отменять.

И я вам по опыту своей работы в Думе могу сказать, что Дума принимает, вообще говоря, три категории законов: полезные, никакие и вредные. И соотношение приблизительно: один, десять, сто.

И когда на отчете по завершению пятого созыва Борис Вячеславович Грызлов говорил о том, что мы установили рекорд по принятию законов, вообще говоря, если законы вредные, то лучше их не принимать.

Почему я об этом вспоминаю. В 1996 году, когда шло обсуждение закона «О науке», я помню дискуссию на рабочей группе, когда на мое возражение, что закон несовершенен и надо его дорабатывать, мне последовало возражение, что да, закон плохой, но его надо принимать, он нужен.

Ну вот приблизительно в такой ситуации проистекает законотворчество, которое идет по инициативе правительства.

Я напомним на самом деле еще один момент, что было бы понятно. Вероятность прохождения законопроектов, внесенных правительством и президентом, приближается к 90 процентам. Вероятность прохождения законопроектов, внесенных депутатами Думы, порядка одного процента.

Поэтому когда мы говорим о несовершенстве законодательства, в том числе и этого 83-го закона, нужно посмотреть на самом деле, кто его внес, а внесло его правительство.

*Председательствующий:*

— Сейчас мы предоставляем слово Белоусовой Ольге Михайловне.

*О. М. Белоусова:*

— Здравствуйте, уважаемые коллеги, уважаемый председатель!

Если немножко вот продолжить высказывания предыдущего коллеги, то начну его словами, Жореса Ивановича Алферова, что конкурентоспособность любого государства в конечном счете определяется благами, которые приносит это государство населению. То есть высшие цели — это блага, блага населению.

С другой стороны, конкурентоспособность государства, я так поняла из вашего высказывания, чтобы государство было конкурентоспособным, нужно конкретизировать образ врага. То есть как бы определиться. И тогда появятся национальные идеи. И, понятно, к чему будем стремиться вообще, а не в каких-то частных моментах.

Вот очень интересные были высказывания и выступления всех коллег. Хотелось бы поддержать и Михаила Михайловича, и Марину Александровну в их тяжелой работе, и работу всех комитетов, и заинтересованных лиц. Как представитель Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, как скромный профессор, заместитель заведующего кафедрой по научной работе вот такими крупными срезамі позволте мне как бы озвучить некоторые моменты. Я бы не сказала, что это пока предложения, но, по крайней мере, некоторые неразрешенные вопросы, которые для себя лично я задала.

Первый вопрос — это гармонизация понятия «государственные услуги», которое отражено в Бюджетном кодексе и в Федеральном законе № 210.

*Председательствующий:*

— Ольга Михайловна, я извиняюсь. У вас тут два предложения. Первое и второе. У нас стенограмма идет. Не выступления, а предложения. Вы так заявили. Первое предложение и второе.

*О. М. Белоусова:*

— Первое предложение — это гармонизировать и привести к единообразию понятие «государственные услуги». То есть внести в Бюджетный кодекс категорию «государственные услуги» и «механизм формирования субсидий для предоставления государственных услуг». А в постановлении правительства уже утвердить этот перечень предоставления таких услуг.

Далее. Второе. В целях повышения эффективности использования субсидий и придания ей характера все-таки целевого есть предложение, чтобы ввести параметр оценки эффективности деятельности учреждений высшего профессионального образования, в которых будут указаны цели, задачи и оценка социальной и бюджетной эффективности, как в налоге с Федеральными целевыми программами.

Как же оценивать деятельность учреждений? Вот, ознакомившись с письмами, я буквально две секунды, ознакомившись с письмами, которые были на имя Владимира Ивановича Черешнева.

*Председательствующий:*

— Валерия Александровича.

*О. М. Белоусова:*

— Хотелось бы добавить такой показатель, как доля публикаций, но публикаций не ВАКовских, а проблемы, которые ставят в диссертационных советах, за нее борются преподаватели и ученые, это просто доля публикаций в виде монографий и общее количество статей, потому что публикации работают на рынок в ... журналах и совершенно ограничивают творческий научный поиск преподавателей. Это безобразие просто, с точки зрения закона.

И последний вопрос, который касается налогообложения. Вопрос уплаты налога на НИРы. Вот НИРовские вопросы, то есть реализация НИРов. Здесь вопрос ставят такой, что когда мы при сметной форме, мы платили налог на Фонд оплаты труда, я с этим лично столкнулась, и налог на доходы с физических лиц. Сейчас, поскольку внедряется субсидия, мы будем еще платить налог на прибыль. Вот этого бы не хотелось. Спасибо.

*Председательствующий:*

— Спасибо большое.

Владимир Иванович, ваше предложение.

*В. И. Стародубов:*

— Значит, первое предложение мы изложили. У нас ситуация с финансированием клинических исследовательских медицинских институтов. С 2015 года будет проблема, связанная с тем, что перейдут все в ОМС, а наши койки, они немножко по-другому финансируются и стоят по-другому. Чтобы этого не произошло, мы с Никодем Федоровичем подумаем формулировку, чтобы Министерство здравоохранения или Правительство вместе с Российской академией медицинских наук проработало эту проблему для того, чтобы нам не потерять НИИ клинического профиля. Это первое.

И второе. Закон 83-й, он не касается вопросов объема финансирования, которые здесь звучали, но он предлагает нам какой-то механизм. Это нормативы финансовых затрат на работы. И вот здесь мы с вами можем не от противного идти, а от той себестоимости, которая возникает при проведении работ, и нам это дает инструмент. Вот давайте им воспользуемся и будем работать. Я думаю, что это можно в рекомендации записать.

*Председательствующий:*

— Николай Федорович Герасименко.

*Н. Ф. Герасименко:*

— Уважаемый Валерий Александрович, у нас в том составе Думы при Морозове Олеге Викторовиче была создана рабочая группа по отслеживанию 83-го Закона. И цель ее создания была, что при выявлении каких-то недостатков в Законе, она будет вносить предложения по коррекции этого закона.

Поэтому есть предложение, если она сохраняет свое функционирование, то в этом случае как раз предложение направить и в рабочую группу Государственной Думы.

*Председательствующий:*

— Совершенно верно.

Уважаемые коллеги, я два слова буквально скажу в заключение. Во-первых, мы сегодня действительно услышали много интересно и действительно, когда закон начинает реализовываться в практике, то возникают вопросы, вопросы. Действительно, надо может быть вернуться осенью, когда будут первые результаты, а скорее всего через год, чтобы действительно посмотреть и вот эту группу мониторинга 83-го закона.

Уважаемые коллеги, что все выступающие, и те кто не выступал, могут представить предложения в проект рекомендаций парламентских слушаний, а также свои статьи. У нас примерно 2–3 раза в год выходят сборники Государственной Думы по результатам парламентских слушаний, «круглых столов» и ваши статьи могут быть опубликованы.

Пересылайте, пожалуйста. Причем это можно сделать по электронной почте: [chereshnev@duma.gov.ru](mailto:chereshnev@duma.gov.ru). В аппарате комитета подскажут адрес, все это известно, никаких тут нет проблем.

Просто хочу сказать, уважаемые коллеги, что все эти слушания, все эти «круглые столы», которые проводятся в Думе, в конечном итоге направлены на совершенствование нормативной правовой базы хозяйствующих субъектов. Будет сделана выжимка из всего этого и представлена и Председателю Думы, заместителям председателя, курирующих вопросы науки и образования. Обязательно. Просто хочу сказать, что, как говорят, капля камень точит и в обсуждении на июнь поправок бюджета, мы уже закладываем согласование с Министерством образования и науки, Минфином и Минэкономразвития, изменения в финансировании РФФИ и РГНФ. Во всяком случае с Андреем Александровичем Фурсенко это обговорено, премьер уже дважды, я имею в виду Владимира Владимировича Путина, ставил вопрос о том, чтобы увеличить финансирование РФФИ на 2 миллиарда и РГНФ на — 500 миллионов уже в этом году. Как только тут сложности, мы сейчас встречались с представителем РФФИ. А как, конкурсы все проведены. Что финансировать этими двумя миллиардами? Тоже законодательный казус, но тем не менее деньги будут выделены, а дальше что?

И вот уже сейчас необходимо решать проблемы совершенствования механизма реализации программ, какие будут во втором полугодии через государственные научные фонды. Есть ряд целый таких программ, который может быть обсужден, но тут опять условия финансирования конкурсов РФФИ, они должны быть объявлены с самого начала.

Вот мы здесь послушали дважды по 94-у закону, вынесли на коллегию Минобрнауки и Сергей Борисович Иванов поддержал, Андрей Александрович Фурсенко поддержал. Два года уже. Некоторые поправки к закону уже введены. Но то, что закон не работает особенно в сфере науки, то, что это коррупционный закон, уже всем понятно.

Вот сейчас взамен закона № 94-ФЗ как говорила Министр экономического развития Набиуллина Эльвира Сахипзадовна, готовится контрзакон, закон о контрактной системе. Но и в нем радикальных решений для науки пока нет. Начинаешь его анализировать применительно к науке, а он как и 94-й закон опять не будет работать.

Поэтому действительно вот тут классификацию нам приводили. Вопросов очень много. Почему? Мы приняли в трех чтениях в течение месяца федеральный закон «Об инновационном центре Сколково», над которым много работали комитеты Государственной Думы по бюджету по бюджету, по науке и наукоемким технологиям, по образованию, по экономической политике. Чтобы заработала инновационная система в Сколково пришлось внести изменения в десятки законов.

Вот спрашивается, что мешает развитию инновационной деятельности в России? Я вам отвечаю просто и ясно. Вот когда сделали налоговые послабления и предоставили другие льготы для субъектов инновационной деятельности вот Сколково и заработало. Хорошо, что вот эта концепция, идея, что Сколково — это не локальное место, а это идеология. Уже есть резиденты Сколково и в Сибири, и на Урале, на Дальнем востоке. Уже работают. Представляете, какой это оазис для науки и инноваций. Не буду больше пояснять, все и так ясно.

Поэтому большое спасибо, уважаемые коллеги.

## Рекомендации парламентских слушаний на тему «Экономико-правовые проблемы деятельности бюджетных учреждений науки в новых условиях хозяйствования (в связи с принятием Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»

12 марта 2012 г., г. Москва

Участники слушаний, обсудив вопрос «Экономико-правовые проблемы деятельности бюджетных учреждений науки в новых условиях хозяйствования (в связи с принятием Федерального закона от 8 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», отмечают:

Решение задачи возвращения России в число ведущих экономически развитых держав во многом связано с созданием сектора исследований и разработок, способного проводить фундаментальные и прикладные исследования по актуальным для мировой экономики и науки и приоритетным для России направлениям, востребованным российскими и международными компаниями.

Несмотря на выдающиеся успехи отдельных коллективов российских ученых, отечественная наука по целому ряду показателей уступает многим странам мира. В 2010 году на Россию приходилось всего 2,08% научных статей, публикуемых в научных журналах, индексируемых в базе данных Web of Science, тогда как на Францию — 4,67%, Германию — 6,47% и Китай — 15,08%. Низкими остаются и удельные показатели научной результативности. Так, по данным за 2009 год, в Сингапуре на 1 статью в международно-признанных изданиях приходится 3,5 активных исследователя, в Германии и Франции — 3,7 исследователя, в Аргентине — 5,1 исследователя, в Китае — 8,1 исследователя, в Японии — 8,3 исследователя. В России этот показатель составляет 15,3 исследователя.

Сохраняется и достаточно низкий уровень цитирования работ российских ученых. В соответствии с базой данных Web of Science за 2006–2010 годы в среднем на 1 статью, опубликованную российскими авторами (или с их участием), приходилось лишь 2,4 ссылки со стороны ученых всего мира. Для сравнения, на 1 статью, опубликованную учеными Китая, приходилось 3,62 ссылки, Японии — 5,12 ссылки, Франции — 6,38 ссылки и Германии — 6,86 ссылки. Если доля России в количестве публикаций в научных журналах всего мира составляла 2,08%, то ее доля в количестве цитирований в научных журналах всего мира составила за 2006–2010 годы лишь 1,15%.

Стабилизировавшийся рост государственных вложений в поддержку научных исследований в последнее 10-летие не сопровождался увеличением научно-технического потенциала страны, результативности научной и научно-технической деятельности. По данным Счетной Палаты Российской Федерации, шестикратный рост бюджетного финансирования НИОКР в 2002–2010 годах не обеспечил прироста валового внутреннего продукта (ВВП), в то время как в развитых странах увеличение затрат на науку на 15% обеспечивает прирост ВВП на 1%.

Характерной особенностью отечественной науки является ежегодное снижение числа организаций, выполняющих исследования и разработки. Так, по данным Росстата в январе–сентябре 2011 года выполняли научные исследования и разработки 3379 организаций, что меньше чем в 2010 году (3492 ед.). Кроме того, в структуре научно-технического потенциала страны имеет место преобладание государственных научных организаций. Так, по состоянию на сентябрь 2011 года в государственном секторе науки было сосредоточено 2028 организаций, выполняющих исследования и разработки (без учета хозяйственных обществ с государственным участием) или 60% от общего их числа. Среди организаций, выполнявших исследования и разработки, по организационно-правовым формам, лидирующее положение занимают бюджетные учреждения (1612 ед.) или 46,9% от общего их числа. Анализ ведомственной структуры бюджетных учреждений свидетельствует о том, что основная их масса (869 ед.) или 53,9% от их числа сконцентрирована в государственных академиях наук.

Попытки увеличить численность научных организаций негосударственного, в основном предпринимательского, сектора пока остаются мало результативными. Поэтому осуществляются институциональные преобразования в государственном секторе науки (совершенствование правового положения научных учреждений, реструктуризация их сети, создание интеграционных научно-образовательных комплексов), как одно из ключевых условий формирования инновационной экономики. Параллельно идет работа по повышению эффективности деятельности научных организаций. В предыдущие годы для решения проблем повышения эффективности работы бюджетных учреждений социальной сферы, в том числе бюджетных научных учреждений, был предпринят ряд последовательных действий, среди которых следует отметить принятие Федерального закона от 3.11.2006г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и утверждение Правительством Российской Федерации в 2007–2009 гг. соответствующих постановлений, необходимых для его реализации. Однако более чем за пять, прошедших с момента вступления в силу этого закона было создано всего лишь 16 научных учреждений, имеющих статус автономных. Это связано с высокими рисками возможного ухудшения своего финансово-экономического положения из-за утраты гарантированного бюджетного финансирования содержания учреждения, слабой востребованности научно-технической продукции предпринимательским сектором экономики, а также по причине незавершенности нормативно-правового регулирования научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Очередной этап реформирования государственного сектора науки связан с принятием Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Закон внес изменения в ряд правовых актов, в том числе в Гражданский, Бюджетный кодексы РФ и ряд иных федеральных законов и подзаконных актов.

В Законе № 83-ФЗ заложены следующие основные нормы:

- изменено правовое положение существующих бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов;

- изменены механизмы финансового обеспечения бюджетных учреждений с расширенным объемом прав, они переведены со сметного финансирования на субсидии в рамках выполнения государственного задания на оказание государственных (муниципальных) услуг

- предоставлено право бюджетным учреждениям заниматься приносящей доходы деятельностью, доходы поступают в самостоятельное распоряжение этих учреждений;

- устранена субсидиарная ответственность государства по обязательствам бюджетных учреждений с расширенным объемом прав;

- расширены права бюджетных учреждений по распоряжению любым закрепленным за учреждением движимым имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, перечень которого устанавливает орган публичной власти — учредитель соответствующего учреждения;

- создан новый тип государственных (муниципальных) учреждений — казенное учреждение, статус которых, по сути, совпадает с закрепленным в действующем законодательстве нынешним статусом бюджетного учреждения с дополнительным ограничением в виде зачисления всех доходов, полученных от приносящей доходы деятельности, в соответствующий бюджет.

С учетом имеющегося опыта перевода бюджетных научных учреждений в автономные учреждения на финансирование по субсидиям можно предположить, что при реализации Закона неизбежно будут иметь место риски, снижающие эффективность реформ в научно-технической сфере. К числу основных рисков можно отнести следующие: правовые риски (риски существования пробелов в федеральном и региональном законодательстве), управленческие риски (риски недостаточной проработанности и неправильного формирования государственного задания на выполнение НИОКР и расчета нормативов финансовых затрат на его выполнение), кадровые риски (риски недостатка квалификации чиновников-управленцев учредителей бюджетных научных учреждений, а также низкая компетенция руководителей и специалистов финансовых служб бюджетных научных учреждений), финансовые риски (риски сокращения бюджетного финансирования со стороны учредителя бюджетного научного учреждения, отсутствия спроса на научно-техническую продукцию со стороны потенциальных заказчиков), имущественные риски (риски потери имущества и банкротства бюджетного научного учреждения), стратегические риски (риски невозможности планировать свою деятельность даже на среднесрочную перспективу, так как государственные задания формируются в основном до одного года).

Предусмотренный законодательством новый механизм финансирования государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг по субсидиям распространяется на бюджетные научные учреждения, созданные Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием, в том числе и на государственные академии наук.

Следует отметить, что понятие «государственные (муниципальные) услуги» установленные в статье 6 Бюджетного

кодекса РФ и статье 2 Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных (муниципальных) услуг» имеют разное значение, из чего следует, что в действующем законодательстве отсутствует единое понимание государственной и муниципальной услуги.

В целях реализации положений Закона № 83-ФЗ постановлением Правительства Российской Федерации от 02.09.2010 г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения задания» утверждены:

- Положение о формировании государственного задания в отношении федеральных бюджетных и казенных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания;

- изменения, которые внесены в Постановление Правительства Российской Федерации от 18.03.2008г. № 182 «Об условиях и порядке формирования задания учредителя в отношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения задания»;

- форма ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении федеральных органов исполнительной власти (государственных органов) федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности;

- форма базового (отраслевого) перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) федеральными государственными учреждениями в установленной сфере деятельности.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 02.09.2010г. № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения задания» министерствами финансово-экономического блока были утверждены соответствующие методические рекомендации. Министерством финансов Российской Федерации (приказ № 136н от 29.10.2010г.) и Министерством экономического развития Российской Федерации (приказ № 526 от 29.10.2010г.) утверждены Методические рекомендации по формированию государственных заданий федеральными государственными учреждениями и контролю за их выполнением утверждены Министерством финансов Российской Федерации (приказ № 137н от 29.10.2010 г.) и Министерством экономического развития Российской Федерации (приказ № 527 от 29.10.2010г.) утверждены Методические рекомендации по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений. Примерная форма соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) утверждена Министерством финансов Российской Федерации (приказ № 138н от 29.10.2010г.) и Министерством экономического развития Российской Федерации (приказ № 528 от 29.10.2010г.).

На основе указанных выше методических рекомендаций учредители бюджетных научных учреждений должны были до 1 декабря 2011 года разработать и утвердить комплект нормативных правовых актов для обеспечения их деятельности в новых условиях, в том числе отраслевые методики формирования государственных заданий на выполнение НИОКР и на их основе сформировать непосредственно государственные задания на выполнение НИОКР; а также разработать и утвердить отраслевые методики по расчету нормативных затрат на выполнение государственных заданий и на их основе рассчитать и утвердить непосредственно

величину указанных нормативных затрат по каждому государственному заданию на выполнение НИОКР.

Анализ нормативной правовой базы целого ряда учреждений бюджетных научных учреждений, в том числе основных научных ведомств, отвечающих за формирование и реализацию государственной научной технической политики (Министерство образования и науки Российской Федерации), а также осуществляющих координацию фундаментальных научных исследований, выполняемых за счет средств федерального бюджета научными организациями и образовательными учреждениями высшего профессионального образования (Российская академия наук) показал, что ими не разработан комплект указанных выше ведомственных нормативных правовых актов, учитывающих специфику научной и (или) научно-технической деятельности.

В соответствии с Законом № 83-ФЗ бюджетное научное учреждение не вправе отказаться от выполнения государственного (муниципального) задания. Оно вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным научным учреждением осуществляется посредством предоставления субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем или приобретенных бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания федеральными бюджетными научными учреждениями осуществляется на основе федеральных нормативов, государственных научных учреждений, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, и муниципальных научных учреждений — на основе региональных нормативов.

Финансовое обеспечение проведения научных исследований бюджетными высшими учебными заведениями осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления городских округов, муниципальных районов, в ведении которых находятся эти высшие учебные заведения, отдельно от финансового обеспечения образовательной деятельности.

При расчете нормативов финансовых затрат на выполнение НИОКР следует иметь ввиду высокий уровень износа основных средств сектора исследований и разработок (более 70%), а также наличие негативной тенденции снижения фондовооруженности персонала, занятого исследованиями и разработками. В частности, стоимость основных средств исследований и разработок в 2009 году, составила 71,3% от аналогичного показателя 1995 года (Индикаторы науки: 2011: стат. сб. М.: НИУ ВШЭ, 2011).

Поэтому при расчете учредителями указанного финансового норматива, как того требует Закон № 83-ФЗ, необходимо обеспечить включение в него не только затрат на реновацию, но и на обновление материально-технической базы бюджетных научных учреждений.

Кроме того, норматив финансового обеспечения государственного задания на выполнение НИОКР должен учитывать расходы на зарубежное патентование результатов интеллектуальной деятельности.

Еще одним средством решения проблемы модернизации материально-технической базы науки на уровне современных требований может быть дополнительное выделение бюджетным научным учреждениям целевых бюджетных инвестиций из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

При переходе на новый механизм финансирования бюджетных учреждений по субсидиям следует указать на наличие факта противоречия нормы закона и подзаконного акта. В соответствии с п. 15 ст. 30 Закона № 83-ФЗ, в случае осуществления бюджетными учреждениями расходов в виде субсидий, полученных на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг, такие расходы осуществляются без представления ими в территориальный орган Федерального казначейства, в финансовый орган субъекта Российской Федерации (муниципального образования) документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств.

Однако согласно п. 7 Порядка санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета, утвержденного приказом Министерства Финансов Российской Федерации от 01.09.2008г. № 87н, получатели бюджетных средств, лицевые счета которых открыты в органах Федерального казначейства, по-прежнему должны будут представлять им контракты (договоры) и иные документы в обоснование возникших денежных обязательств.

Бюджетное научное учреждение вправе при выполнении государственного (муниципального) задания на подготовку кадров дополнительно использовать средства, полученные из иных предусмотренных законодательством Российской Федерации источников.

В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным научным учреждением учредителем или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется.

Анализ нормативных актов федеральных и региональных органов государственной власти свидетельствует об отсутствии единого подхода к трактовке понятия «особо ценное движимое имущество» в отношении имущества бюджетных научных учреждений.

В соответствии с приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 31.12.2010 г. № 2261 «Об определении видов особо ценного имущества» определены виды особо ценного движимого имущества автономных или бюджетных учреждений, подведомственных Министерству образования и науки Российской Федерации, без которого осуществление автономным или бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет существенно затруднено». К ним отнесено движимое имущество независимо от его балансовой стоимости: необходимое для осуществления видов деятельности, определенных уставом автономных или бюджетных учреждений, отсутствие которого приведет к прекращению деятельности указанных учреждений, восполнение которого не представ-

ляется возможным в связи с уникальностью и (или) отсутствием достаточных средств у автономных или бюджетных учреждений на его приобретение;

необходимое для обеспечения безопасности содержания и эксплуатации ядерных, радиационных, химически и (или) биологически опасных объектов, а также содержания, охраны жизни и здоровья обучающихся и работников, воспитанников, в том числе для организации питания, медицинского обслуживания, отсутствие которого приведет к прекращению деятельности автономных или бюджетных учреждений, восполнение которого не представляется возможным в связи с уникальностью и (или) отсутствием достаточных средств у автономных или бюджетных учреждений на его приобретение;

отнесенное к исключительным правам.

При определении перечней особо ценного движимого имущества: автономных или бюджетных образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных организаций, подведомственных Министерству образования и науки Российской Федерации, подлежит включению в состав такого имущества движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 500 тыс. рублей; иных автономных или бюджетных учреждений, подведомственных Министерству образования и науки Российской Федерации, подлежит включению в состав такого имущества движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 200 тыс. рублей; автономных или бюджетных учреждений подлежит включению в состав такого имущества движимое имущество, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе музейные коллекции и предметы, находящиеся в федеральной собственности и включенные в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, а также документы Архивного фонда Российской Федерации и национального библиотечного фонда.

Анализ указанной выше классификации видов ценного оборудования носит по сути дела универсальный характер и не учитывает специфику научной и (или) научно-технической деятельности, осуществляемую научными учреждениями. Ценность имущества научного учреждения должна определяться его возможностью, как средства производства, способствовать получению новых знаний в процессе осуществления научной и (или) научно-технической деятельности. Поэтому при формировании такого перечня необходимо учитывать индивидуальные особенности каждого конкретного бюджетного научного учреждения, особенно работающего в области естественных или технических наук.

В новых условиях хозяйствования бюджетное научное учреждение будет отвечать по своим обязательствам всем имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет выделенных таким собственником средств, а также недвижимого имущества. При этом в Законе заложена норма об отказе от субсидиарной ответственности собственника по обязательствам бюджетного учреждения.

В соответствии с нормами Закона № 83-ФЗ бюджетные учреждения не являются участниками бюджетного процесса. Вместе с тем следует отметить, что но на них распространяются нормы Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В этой связи необходимо внести изменения в Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг

для государственных и муниципальных нужд», позволяющие либо исключить из сферы его действия бюджетные научные учреждения, либо существенно увеличить минимальный размер денежных средств на закупку товаров, работ, услуг, осуществляемых бюджетными научными учреждениями без проведения конкурсных процедур (например, 400,0 тыс. рублей).

Бюджетное научное учреждение должно строить свою работу на основе плана финансово-хозяйственной деятельности, составляемого и утверждаемого в порядке, определенном соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и в соответствии с требованиями, установленными Министерством финансов Российской Федерации.

В этой связи особого внимания заслуживает научная обоснованность и методическая проработанность плана финансово-хозяйственной деятельности научной организации.

Анализ Порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 01.11.2010г. № 1095 носит универсальный характер и не учитывает специфику научной и (или) научно-технической деятельности, осуществляемую научными учреждениями.

Эффективность нового хозяйственного механизма планирования и финансирования бюджетных научных учреждений в рамках государственных (муниципальных) заданий на выполнение НИОКР по субсидиям во многом будет зависеть от качества государственного управления научно-технологическим развитием, уровня научной обоснованности прогнозов потребности в научно-технической продукции (в результатах научной и (или) научно-технической деятельности) со стороны министерств и ведомств, государственных академий наук, как основы формирования государственного задания, а также нормативов финансовых затрат на выполнение НИОКР.

Для повышения качества государственного управления научно-технологическим развитием наряду с решением кадровых проблем в сфере управления, необходимо разработать эффективный инструментарий для обоснования и принятия научно обоснованных управленческих решений (методик научно-технического прогнозирования, технологии формирования перечня государственных (муниципальных) услуг (планирования тематики НИОКР), определения нормативов финансовых затрат на выполнение НИОКР) бюджетными научными учреждениями, что позволит обеспечить тесную увязку объемов бюджетного финансирования научных учреждений с результатами их деятельности, повысить эффективность бюджетных ассигнований на науку.

Отсутствие эффективных методик научно-технического прогнозирования, формирования перечня государственных (муниципальных) услуг (планирования тематики НИОКР), а также нормативов для определения финансовых затрат на выполнение НИОКР бюджетными научными учреждениями, находящимися в ведении федеральных органов исполнительной власти, государственных академий наук, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, не позволит обеспечить тесную увязку объемов финансирования бюджетных научных учреждений с результатами их деятельности, способствующий повышению эффективности бюджетных ассигнований на науку.

В качестве одной из основных причин снижения эффективности организационно-правовых и управленческих инноваций в научно-технической сфере можно назвать отсутствие

соответствующего научного обеспечения реформирования государственного сектора науки. Научные исследования и разработки по направлению «Экономика науки» практически свернуты и ведутся в основном отдельными учеными в инициативном порядке.

В целом, анализ Закона № 83-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что для бюджетных научных учреждений повышается степень экономической свободы финансово-хозяйственной деятельности, что будет способствовать развитию практики договорных (контрактных) отношений с потребителями научно-технической продукции и образовательных услуг; формированию гибкого организационно-экономического механизма управления; диверсификации и расширению источников финансирования текущей и перспективной научной и образовательной деятельности; созданию необходимых экономических стимулов и условий для повышения эффективности использования кадровых, материально-технических и финансовых ресурсов. Вместе с тем следует отметить, связи с вступлением в силу Закона № 83-ФЗ можно прогнозировать, что в целом ряде случаев потенциальные выгоды от расширения экономической самостоятельности бюджетных научных учреждений будут снижены реальными потерями для общества и конкретных трудовых коллективов из-за усиления коммерциализации науки, устойчивого перехода науки с некоммерческого сектора экономики в отрасль товарного производства, функционирующего сугубо на рыночных законах.

Участники парламентских слушаний **рекомендуют:**

## **I. Федеральному Собранию Российской Федерации:**

1. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон от 8.05.2010г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в части учета специфики научной и научно-технической деятельности при принятии решения об изменении типа государственных научных учреждений, формировании государственного задания для бюджетных научных учреждений и предоставления субсидий из бюджетов бюджетной системы на выполнение указанного задания.

2. Ускорить доработку и принятие федерального закона № 280839-5 «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» (в части уточнения понятия «научная организация»).

3. Ускорить доработку и принятие федерального закона № 280859-5 «О внесении дополнения в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» (в части законодательного регулирования государственного сектора науки).

4. Ускорить доработку и принятие федерального закона № 301311-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения технологического единства научной и (или) научно-технической деятельности».

5. Ускорить доработку и принятие федерального закона № 486787-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области формирования и реализации государственной научно-технической политики».

6. Ускорить принятие федерального закона № 495392-5 «О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации».

7. Разработать и принять федеральные законы о внесении изменений в бюджетное и налоговое законодательство Российской Федерации в части восстановления льгот для бюджетных научных учреждений, бюджетных учреждений высшего профессионального образования по уплате земельного налога и налога на имущество организаций в отношении земельных участков и имущества, используемых ими для осуществления научной и (или) научно-технической деятельности.

## **II. Правительству Российской Федерации:**

1. Поручить Министерству образования и науки Российской Федерации осуществить разработку пакета модельных правовых документов по реализации норм Федерального закона № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» применительно к бюджетным научным учреждениям, в том числе:

1.1. Методические рекомендации по разработке стратегии, программы и плана мероприятий по переходу научных учреждений в новую организационно-правовую форму, а также критерии готовности к такому переходу на основе анализа и оценки их научно-технического потенциала, спроса и предложения на рынке научно-технической продукции.

1.2. Совместно с государственными академиями наук разработать долгосрочный, среднесрочный и краткосрочный научно-технический прогнозы, являющиеся основой для формирования государственного задания на выполнение НИОКР. При разработке указанных прогнозов необходимо учесть предложения Российского союза промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации с целью повышения востребованности разработок бизнесом.

1.3. Разработать Типовую Методику формирования государственного (муниципального) задания на выполнение НИОКР научными учреждениями с учетом областей науки и вида выполняемых работ (фундаментальные исследования, прикладные исследования, опытно-конструкторские работы) и требований к качеству ожидаемых результатов научной и (или) научно-технической деятельности.

1.4. Разработать Методику расчета нормативов финансовых затрат на выполнение НИОКР научными учреждениями с учетом областей науки и вида выполняемых работ (фундаментальные исследования, прикладные исследования, опытно-конструкторские работы).

1.5. Разработать форму Типового соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания научным учреждениям на выполнение НИОКР.

1.6. Уточнить Порядок определения особо ценного имущества и Порядок составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности с учетом специфики научной и (или) научно-технической деятельности.

1.7. Разработать методические рекомендации по формированию базового (отраслевого) перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) бюджетными научными учреждениями с учетом областей науки и вида выполняемых работ (фундаментальные исследования, прикладные исследования, опытно-конструкторские работы).

1.8. Организовать проведение регулярных семинаров, круглых столов и тренингов для работников министерств и ведомств, руководителей и специалистов научных учреждений с целью повышения их квалификации для работы в экономических условиях.

2. Федеральным органам исполнительной государственной власти, государственным академиям наук:

2.1. Ускорить разработку, утверждение и доведение до научных учреждений государственных заданий на вы-

полнение НИОКР и нормативов финансовых затрат на их выполнение.

2.2. Подготовить и внести в Правительство Российской Федерации предложения о порядке распоряжения бюджетными научными учреждениями правами на результаты научно-технической деятельности, полученные за счет субсидий.

3. Поручить Министерству финансов Российской Федерации при разработке проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период предусмотреть целевое выделение:

- бюджетных инвестиций заинтересованным федеральным органам исполнительной власти и государственными академиями наук для модернизации материально-технической базы подведомственных бюджетных научных учреждений;

- бюджетных средств для реализации военно-научного сопровождения важнейших инновационных проектов оборонного значения, приоритетных направлений развития технологий и техники, базовых и критических военных и специальных технологий.

4. Поручить Министерству финансов Российской Федерации разработать методические документы, разъясняющие положения законодательства, регулирующие деятельность учреждений государственных академий наук, государственных (муниципальных) бюджетных учреждений науки в части финансового обеспечения научной деятельности, земельно-имущественных отношений.

5. Поручить Министерству финансов Российской Федерации разработать и внести в Правительство Российской Федерации законопроекты, вносящие изменения в:

- Бюджетный кодекс РФ согласно которым перечни государственных (муниципальных) услуг, оказываемых государственными (муниципальными) учреждениями, будут формироваться на основании утвержденных на федеральном уровне базовых перечней государственных и муниципальных услуг;

- ст. 12 и ст. 15 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и п. 3 ст. 28 Закона РФ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части расширения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в целях получения возможности осуществлять межбюджетные трансферты научным организациям и высшим учебным заведениям;

- ст. 28 Бюджетного кодекса РФ в части предоставления возможности субъектам Российской Федерации осуществлять финансирование проектов в сфере образования и науки, выполняемые физическими и юридическими лицами, в том числе государственными и муниципальными учреждениями;

- Бюджетный кодекс РФ, дополняющие бюджетную классификацию расходов бюджетов всех уровней целевыми статьями расходов, конкретизирующих представление государственной поддержки организациям, занимающихся научной и инновационной деятельностью.

6. Поручить Министерству финансов Российской Федерации, Министерству экономического развития Российской Федерации и Министерству образования и науки Российской Федерации разработать предложения по совершенствованию подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы оценки и учета результатов научно-технической деятельности в составе нематериальных активов, полученных бюджетными научными учреждениями за счет субсидий.

7. Принять постановление Правительства Российской Федерации «О порядке осуществления государственными академиями наук полномочий учредителей подведомствен-

ных организаций и собственников закрепленного за ними имущества».

8. Разработать правовые механизмы использования результатов интеллектуальной деятельности, получаемых в ходе выполнения государственного задания либо государственных контрактов на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в учреждениях науки различной ведомственной принадлежности, для комплексного решения проблемы повышения эффективности науки.

9. Разработать и принять постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Типового положения о научной организации».

10. Внести изменение в Постановление Правительства Российской Федерации от 14.02.2008г. № 71 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении)» в части финансового обеспечения проведения научных исследований бюджетными высшими учебными заведениями отдельно от финансового обеспечения образовательной деятельности.

11. Разработать и внести в Государственную Думу проекты федеральных законов, предусматривающие расширение прав и возможностей субъектов Российской Федерации в части развития научно-технического потенциала регионов, расширения практики паритетного софинансирования из федерального и регионального бюджетов научных и научно-технических программ и проектов.

12. Разработать и внести в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об обороне» (в части установления исключительной компетенции Правительства Российской Федерации при изменении типа государственных научных организаций оборонно-промышленного комплекса).

13. Поручить Министерству экономического развития Российской Федерации разработать и внести в Правительство Российской Федерации законопроект о внесении изменений в Федеральный закон от 21.07.2005г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в части исключения из его сферы действия бюджетные научные учреждения.

14. Рассмотреть вопрос о внесении дополнения в статью 17 Федерального закона от 14.11.2002г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» в части предоставления права федеральным государственным унитарным предприятиям в отношении имущества которых права собственника осуществляются государственными академиями наук в соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике», направлять часть прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, перечислять в доход соответствующей государственной академии наук.

15. Оперативно изменить механизм финансирования Программ развития национальных исследовательских университетов в части перехода от финансирования в рамках договоров возмездного оказания услуг на финансирование в виде целевых субсидий.

16. Рассмотреть возможность выделения средств из федерального бюджета на проведение в регионах научных исследований, входящих в перечень приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации».



17. Рассмотреть вопрос о переходе в 2012–2013 гг. от минимальных размеров должностных окладов (ставок) к установлению базовых окладов (ставок) по профессиональным квалификационным группам работникам бюджетных научных учреждений, ориентированных на уровень средней заработной платы по экономике региона.

18. Поручить Министерству образования и науки Российской Федерации ежегодно осуществлять мониторинг реализации положений Федерального закона от 08.05.2010г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в отношении государственных (муниципальных) научных учреждений, результаты которого направлять в Правительство Российской Федерации и Комитет Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям.

19. Поручить Министерству образования и науки Российской Федерации разработать унифицированную систему критериев оценки эффективности и результативности деятельности научных учреждений, показателей качества выполняемых фундаментальных, прикладных научных исследований и экспериментальных разработок.

### **III. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

1. Внести изменения в региональное законодательство для реализации норм Федерального закона № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием

правового положения государственных (муниципальных) учреждений» с учетом специфики научной и (или) научно-технической деятельности, осуществляемой бюджетными научными учреждениями.

2. Разработать предложения о внесении изменений в налоговое законодательство Российской Федерации в части восстановления льгот для бюджетных научных учреждений и бюджетных учреждений высшего профессионального образования по уплате земельного налога и налога на имущество организаций в отношении земельных участков и имущества, используемых ими для осуществления научной и (или) научно-технической деятельности.

3. Ежегодно проводить мониторинг реализации положений Федерального закона от 08.05.2010г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в отношении региональных научных учреждений, результаты которого направлять в Правительство Российской Федерации и Комитет Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям.

Председатель Комитета Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям В. А. Черешнев

Председатель Комитета Государственной Думы по охране здоровья С. В. Калашников.