

Формирование и реализация государственной научно-технической и инновационной политики: проблемы и перспективы



А. Н. Дегтярев,
*д. э. н., профессор, академик РАН,
депутат Государственной Думы*



А. В. Тодосийчук,
*д. э. н., профессор, почетный работник
науки и техники РФ, заместитель
руководителя аппарата Комитета
Государственной Думы по науке
и наукоемким технологиям
atodos@yandex.ru*

В данной статье основное внимание сконцентрировано на проблемах формирования и реализации государственной научно-технической и инновационной политики, законодательном обеспечении научной, научно-технической и инновационной деятельности, результаты которой формируют «интеллектуальный капитал» страны, использование которого позволяет повысить эффективность общественного производства и достичь высокого уровня социально-экономического развития.

Ключевые слова: наука, образование, инновации, государственная научно-техническая и инновационная политика, законодательство, финансирование, налогообложение, кредитование.

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

В настоящее время научно-технический потенциал Российской Федерации находится в кризисном состоянии, о котором свидетельствуют данные Росстата. Характерными признаками углубления кризиса в науке являются: ежегодное сокращение численности персонала, занятого исследованиями и разработками, старение и несбалансированность возрастного состава научных работников, ухудшение материально-технической базы научных организаций. В частности, численность персонала, занятого научными исследова-

ниями и разработками сократилась с 1677,8 тыс. чел. в 1991 г. до 727,3 тыс. чел. в 2012 г. [1].

Несмотря на ряд принимаемых мер, о чем будет сказано ниже, наука продолжает находиться в кризисном состоянии, что неизбежно отражается и на состоянии самой экономики. Экономический рост, производительность труда и ее повышение во многом зависят от результативности научной, научно-технической и инновационной деятельности. К сожалению, накопленное отставание России от развитых стран не уменьшалось в последние годы. По данным Минэкономразвития Российской Федерации, по уровню производительности труда мы отстаем от стран Организации экономического сотрудничества и развития почти в 2 раза, от США — в 2,6 раза [2]. Очевидно, что без повышения роли науки и инноваций в воспроизводственных процессах, поставленную в Указе Президента России от 7.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» перед Правительством Российской Федерации задачу об увеличении производительности труда к 2018 г. в 1,5 раза относительно уровня 2011 г. не решить.

Анализ структуры доходной части федерального бюджета за последние годы свидетельствует о том, что основная его часть (более половины) приходится

на нефтегазовые доходы. Вклад российской науки в экономический рост в отличие от ведущих стран мира крайне мал и составляет менее одного процента. В качестве иллюстрации низкой эффективности использования бюджетных ассигнований, выделяемых из федерального бюджета на науку, можно привести следующий пример. Результаты расчетов свидетельствуют о том, что на 1 рубль прироста затрат на гражданскую науку в 2012 г. по отношению к предыдущему году, приходилось менее одной копейки прироста доходов от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности (РИД), принадлежащих Российской Федерации (своего рода интеллектуальной ренты) [3].

Анализ баланса платежей России за технологии в 2012 г. свидетельствует о наличии отрицательного сальдо в размере \$1354,7 млн. При этом поступлений от экспорта технологий по категории «патенты на изобретения» не было вовсе. Доля патентов на изобретения в структуре выплат по импорту технологий составила всего лишь 0,34%. При этом доля товарных знаков в структуре выплат по импорту технологий составила 22,8%, а инжиниринговых услуг — 39,5%. Следует отметить, что основная доля выплат по импорту технологий приходилась на страны ОЭСР (93,4%). На страны СНГ пришлось всего 5,2% платежей [1].

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

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

В настоящее время основным нормативным правовым актом, регулирующим научную, научно-техническую и инновационную деятельность в Российской Федерации является Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ (далее — Закон № 127-ФЗ).

Закон № 127-ФЗ регулирует отношения между субъектами научной и (или) научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и (или) научно-технической продукции (работ и услуг), в том числе по предоставлению государственной поддержки субъектам инно-

вационной деятельности. Он определяет основные цели и задачи государственной научно-технической политики, полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области формирования и реализации государственной научно-технической политики. Направления государственной научно-технической политики на среднесрочный и долгосрочный периоды определяются Президентом Российской Федерации на основе специального доклада Правительства Российской Федерации.

С момента его принятия к настоящему времени в Закон № 127-ФЗ было внесено 32 изменения. Отметим наиболее важные из них.

Для повышения качества и объективности проведения экспертиз при подготовке проектов решений в области науки и техники, а также на основе конкурсов к выполнению научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ органы государственной власти Российской Федерации могут привлекать на добровольной основе общественные объединения научных работников.

В соответствии с Федеральными законами от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, от 04.12.2006 г. № 202-ФЗ, от 27.12.2009 г. № 358-ФЗ научной организации, которая имеет уникальное опытно-экспериментальное оборудование, располагает научными работниками и специалистами высокой квалификации и научная и (или) научно-техническая деятельность которой получила международное признание, Правительством Российской Федерации может присваиваться статус государственного научного центра (ГНЦ). В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 797-р статус ГНЦ имеют 48 научных организаций страны.

В Федеральном законе от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ установлена норма, создающая условия для дальнейшего укрепления интеграции науки и образования. Научная организация может осуществлять сотрудничество и координацию своей деятельности с образовательными учреждениями высшего образования, в том числе на договорной основе, а также путем создания объединений научных организаций и образовательных учреждений высшего образования в форме ассоциаций или союзов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с Федеральными законами от 01.12.2007 г. № 308-ФЗ, от 23.07.2008 г. № 160-ФЗ научная организация в соответствии с договором, заключенным с образовательным учреждением высшего образования, может создавать структурное подразделение (лабораторию), осуществляющее научную и (или) научно-техническую деятельность на базе образовательного учреждения высшего образования с учетом образовательных программ и тематики научных исследований, в порядке, определяемом уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Научная организация в соответствии с заключенным с образовательным учреждением высшего

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

Важное значение для развития инновационного предпринимательства в государственном секторе науки и образования имеет принятый Федеральный закон от 02.08.2009 г. № 217-ФЗ. В соответствии с указанным законом бюджетные научные и автономные учреждения имеют право без согласия собственника их имущества с уведомлением федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности, быть учредителями (в том числе совместно с другими лицами) хозяйственных обществ, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности (программ для электронных вычислительных машин, баз данных, изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, селекционных достижений, топологий интегральных микросхем, секретов производства (ноу-хау), исключительные права на которые принадлежат данным научным учреждениям.

Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 220-ФЗ «О национальном исследовательском центре «Курчатовский институт» принят в целях формирования технологической базы инновационной экономики, обеспечения научно-технологического прорыва в области реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации, создания правовых и организационных основ деятельности новых научных инновационных структур.

Федеральный закон от 28.09.2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» направлен на обеспечение условий для создания и функционирования инновационного центра «Сколково». В соответствии с Законом центр представляет собой специально отведенную территорию, на которой создаются особые условия для осуществления исследований и разработок по следующим направлениям: энергоэффективность и энергосбережение, в том числе вопросы разработки инновационных энергетических технологий; ядерные технологии; космические технологии, прежде всего в области телекоммуникаций и навигационных систем (включая создание соответствующей наземной инфраструктуры); медицинские технологии в области разработки оборудования, лекарственных средств; стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение.

Также лицам, осуществляющим исследовательскую деятельность в центре, предоставляется возможность получения некоторых налоговых льгот, которые предусмотрены в Федеральном законе от 28.09.2010 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с

принятием Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково». Законом предусмотрено освобождение указанных лиц от уплаты налога на прибыль организаций до момента достижения определенного Законом уровня окупаемости вложений в проводимые исследования либо до момента утраты статуса, предоставляющего право применять такие налоговые льготы.

Также Законом предусмотрено право не облагать налогом на имущество организаций имущество, используемое в исследовательской деятельности, а также предоставить лицам, осуществляющим исследовательскую деятельность в инновационном центре «Сколково», право отказаться от уплаты налога на добавленную стоимость. Одновременно Законом предусмотрено снижение до 14% общего размера взносов на обязательное пенсионное, медицинское и социальное страхование, уплачиваемых указанными лицами. Кроме того, Закон предусматривает освобождение управляющей компании, в собственности которой будут находиться земельные участки, составляющие территорию инновационного центра «Сколково», и значительная часть расположенного на них имущества, от уплаты в отношении таких объектов земельного налога и налога на имущество организаций.

Федеральный закон от 21.07.2011 г. № 254-ФЗ дополнил Закон № 127-ФЗ нормами в части расширения понятийного аппарата в области науки и инноваций, а также нормами по предоставлению государственной поддержки инновационной деятельности. Введены новые понятия «коммерциализация научных и (или) научно-технических результатов», «инновации», «инновационный проект», инновационная инфраструктура», «инновационная деятельность». Важное значение для обеспечения перехода страны на инновационный путь развития имеют меры государственной поддержки инновационной деятельности. Государство оказывает поддержку инновационной деятельности в целях модернизации российской экономики, обеспечения конкурентоспособности отечественных товаров, работ и услуг на российском и мировом рынках, улучшения качества жизни населения.

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

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

В настоящее время на законодательном уровне их деятельность регулируется Федеральным законом

от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (в редакции от 02.11.2013 г.) и Федеральным законом от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». В этой связи следует отметить, что в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) входят в образовательные программы высшего образования.

Статистические данные свидетельствуют об устойчивом развитии системы подготовки научных и научно-педагогических кадров (численности организаций, ведущих подготовку аспирантов и докторантов, численности аспирантов и докторантов и др.). Особенно активно осуществляют подготовку аспирантов и докторантов вузы. Так, число аспирантов в вузах выросло с 36747 человек в 1991 г. до 131226 человек в 2012 г. Число докторантов увеличилось с 1179 человек в 1991 г. до 4296 человек в 2012 г. Численность аспирантов в научных организациях в 2012 г. составила 14823 человек (в 1991 г. — 21610 человек), докторантов — 254 человек (в 1991 г. — 327 человек) [4]. Несмотря на показанную выше статистическую картину о благополучном развитии сектора подготовки научных и научно-педагогических кадров Росстат ежегодно фиксирует снижение численности персонала, занятого исследованиями и разработками.

Обращает на себя внимание также и несоответствие структуры подготовки научных и научно-педагогических кадров структуре исследователей по отраслям науки. Например, в 2012 г. доля защищенных докторантами диссертаций по областям науки имела следующий вид: естественные науки — 13,7%, технические — 28,0%, медицинские — 6,1%, сельскохозяйственные — 4,1%, общественные — 31,2%, гуманитарные — 16,9%. И это при том, что структура исследователей по областям науки имела следующий вид: естественные науки — 24,4%, технические — 61,6%, медицинские — 4,5%, сельскохозяйственные — 3,5%, общественные — 3,6%, гуманитарные — 2,4% [5].

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

В настоящее время основным источником финансирования науки по причине индифферентности предпринимательского сектора к науке и инновациям является федеральный бюджет. Результаты расчетов свидетельствуют о том, что в Федеральном законе от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.» расходы федерального бюджета на научные исследования и разработки гражданского назначения запланированы в следующих объемах: в 2014 г. — 370,35 млрд руб., в 2015 г. — 377,26 млрд руб., в 2016 г. — 318,73 млрд руб. В процентах к ВВП они будут сокращаться: 2014 г. — 0,5%, 2015 г. — 0,47%; 2016 г. — 0,37%. В этой связи следует

отметить, что Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, удельный вес расходов бюджетной системы в процентах к ВВП на фундаментальные исследования и содействие научно-технологическому прогрессу в 2011–2015 гг. должен составлять не менее 0,7%. Более того, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» Правительству Российской Федерации поручено обеспечить увеличение к 2015 г. удельный вес внутренних затрат на исследования и разработки до 1,77% ВВП.

В этой связи следует отметить, что фактические значения показателей финансирования науки из федерального бюджета за последние двадцать лет практически никогда не достигали плановых. Россия по доле внутренних затрат на исследования и разработки в ВВП за счет всех источников финансирования (в 2012 г. — 1,12% ВВП) значительно уступает странам — лидерам в науке и инновациях (от 1,7 до 4% ВВП).

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

В федеральном бюджете на 2014–2016 гг. бюджетные ассигнования на реализацию государственной программы «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.12.2012 г. № 2433-р с учетом ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2014–2020 гг.» и ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 гг.» предусмотрены в следующих объемах: в 2014 г. — 150952,7 млн руб., в 2015 г. — 168824,0 млн руб. и в 2016 г. — 188800,0 млн руб. В этой связи следует отметить, что в первом квартале 2014 г. имело место наличие дисбаланса между предусмотренными в законе о бюджете объемами бюджетных ассигнований по сравнению с утвержденными в паспорте государственной программы «Развитие науки и технологий» (средств выделено меньше чем предусмотрено в паспорте программы).

Впоследствии Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 301 была проведена корректировка государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 гг. в части приведения в соответствие объемов ее финансового обеспечения с Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.».

Сокращение объемов бюджетных ассигнований государственной программы «Развитие науки и технологий» на фоне индифферентности предпринимательского сектора к науке может снизить ве-

роятность достижения запланированных значений целевых показателей научно-технического развития России в 2014–2020 гг. В этой связи следует отметить, что Указом Президента Российской Федерации от 7.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» Правительству Российской Федерации поручено уже к 2015 г. обеспечить увеличение удельного веса России в общемировом числе публикаций в научных журналах, индексируемых в базе данных Web of Science до 2,44%. В 2012 г. значение этого показателя составило 1,9% [1].

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

В развитых странах важную роль в стимулировании науки и инноваций играют государственные и неправительственные фонды поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности. В настоящее время в стране функционируют сформированная еще в 1990-х гг. система федеральных государственных фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, которая включает в себя: Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ), Российский гуманитарный научный фонд (РГНФ), Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (ФСРМФПНТС) и Российский фонд технологического развития (РФТР).

В целях активизации деятельности государственных фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности был принят Федеральный закон от 20.07.2011 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части уточнения правового статуса фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности». Законодательно было зафиксировано, что государственные фонды поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности могут создаваться только в форме бюджетных или автономных учреждений.

В последние годы наблюдается устойчивый рост бюджетного финансирования государственных фондов поддержки научной, научно-технической и

инновационной деятельности. В табл. 1 представлены данные об объемах финансирования РФФИ, РГНФ, ФСРМФПНТС из федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.».

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» Правительству Российской Федерации поручено обеспечить увеличение к 2018 г. общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 млрд руб.

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

Законодательством предполагается, что государственные фонды поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, созданные в виде бюджетных и автономных учреждений, оказывают государственные услуги по распределению бюджетных средств на финансирование научных, научно-технических и инновационных проектов. При этом государственное задание формируется Правительством Российской Федерации, а фонды его выполняют. В результате фонды не имеют четкой мотивации для получения научных и научно-технических результатов высокого уровня новизны, роста количества успешно реализованных научных и научно-технических проектов. В настоящее время фонды мотивированы на расширение объема ресурсов, получаемых от государства: чем больше финансовый поток, тем больше штат, выше зарплата. А результатом роста бюджетного финансирования фондов является увеличение отчетов по научным проектам ранних стадий и отсутствие реальных проектов, выходящих на рынок. Об этом указывала в своих заключениях по результатам проверки фондов Счетная палата Российской Федерации.

В целях содействия осуществлению научных исследований и разработок в интересах обороны страны и безопасности государства, связанных с высокой степенью риска достижения качественно новых результатов в военно-технической, технологической и социально-экономической сферах в соответствии с Федеральным законом от 16.10.2012 г. № 174-ФЗ «О фонде перспективных исследований» создан одноименный фонд (ФПИ). Он является юридическим лицом, созданным Российской Федерацией в организационно-правовой форме «фонд». Имущество ФПИ формируется за счет имущественных взносов Российской Федерации, доходов, получаемых от его деятельности, добровольных имущественных взносов, других законных поступлений и является собственностью фонда.

С целью обеспечения финансовой и организационной поддержки фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований, подготовки

Таблица 1
Объемы финансирования государственных научных фондов из федерального бюджета, тыс. руб.

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

научных кадров, развития научных коллективов, занимающих лидирующие позиции в определенной области науки, был принят Федеральный закон от 2.11.2013 г. № 291-ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Российский научный фонд (РНФ) является юридическим лицом, созданным Российской Федерацией в организационно-правовой форме фонда.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.» от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ имущественный взнос Российской Федерации в РНФ в рамках подпрограммы «Фундаментальные научные исследования» государственной программы «Развитие науки и технологий» в 2014 г. составит 11396827,2 тыс. руб., в 2015 г. — 17215945,3 тыс. руб., в 2016 г. — 19136704,7 тыс. руб.

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

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

Необходимо также законодательно усовершенствовать систему регулирования порядка формирования и использования грантов с их ориентацией не на процесс, а на конечный результат научной, научно-технической и инновационной деятельности.

В целях повышения эффективности деятельности государственных академий наук был принят Федеральный закон от 27.09.2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Среди основных новелл указанного Закона можно назвать следующие. Российская академия медицинских наук (РАМН), Российская академия сельскохозяйственных наук (РАСХН), являвшиеся государственными академиями наук, присоединяются к Российской академии наук (РАН) со дня вступления в силу указанного закона. Организации, находившиеся в ведении РАН, РАМН, РАСХН передаются в ведение федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного Правительством Российской Федерации на

осуществление функций и полномочий собственника федерального имущества, закрепленного за указанными организациями.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27.09.2013 г. № 735 «О федеральном агентстве научных организаций» (далее — ФАНО) указанный федеральный орган исполнительной власти будет осуществлять функции и полномочия собственника федерального имущества, закрепленного за научными организациями в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 27.09.2013 г. № 735 Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.10.2013 г. «О федеральном агентстве научных организаций» утверждено положение об указанном агентстве.

Указанные выше организационные изменения в государственном секторе науки потребовали соответствующих изменений в структуре и объемах финансирования. В табл. 2 представлены данные об объемах финансирования ФАНО и РАН из федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.».

Государственные задания на проведение фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований научными организациями, созданными в форме бюджетных и автономных учреждений и переданными в ведение ФАНО, утверждаются данным федеральным органом исполнительной власти с учетом предложений РАН. Руководители научных организаций, переданных в ведение ФАНО, должны избираться коллективом соответствующей научной организации из числа кандидатур, согласованных с президиумом РАН и одобренных комиссией по кадровым вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию, с их последующим утверждением данным федеральным органом исполнительной власти.

В первый год своей работы ФАНО сконцентрирует свои усилия главным образом на проведение инвентаризации имущества, ранее закрепленного за указанными государственными академиями наук. В этой связи следует отметить, что в результате проведения Счетной палатой Российской Федерации контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования федеральной собственности и имущества государственных академиями наук и подведомственными им организациями» за период 2010–2012 гг. и январь–ноябрь 2013 г., было выявлено значительное количество нарушений, связанных с использованием, управлением и регистрацией имущества закрепленного за РАН, РАМН и РАСХН [6].

Таблица 2
Объемы финансирования ФАНО и РАН из федерального бюджета, тыс. руб.

Наименование	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Федеральное агентство научных организаций	91709348,8	92363282,0	91991007,0
Российская академия наук	4116499,6	3614821,1	3616122,6

В заключение следует отметить, что в условиях нестабильной геополитической ситуации, когда развитые страны планируют уже в среднесрочной перспективе существенно снизить потребление нефтегазовых ресурсов, России необходимо формировать новую парадигму социально-экономического развития. Прежде всего это обусловлено тем, что в формирующихся новых условиях мирового хозяйствования при разработке прогнозов социально-экономического развития России на среднесрочную и долгосрочную перспективы, а также проекта федерального бюджета, необходимо учитывать потенциальные риски, в том числе: снижение объемов экспорта нефти и природного газа; отклонение курса рубля к доллару США от прогнозируемых уровней, обусловленные высокой зависимостью курса национальной валюты от состояния мировой экономики; снижение объемов привлечения иностранных кредитов и низкий уровень инвестиционной активности государственного и предпринимательского сектора экономики; повышение уровня инфляции, связанного с возможным более существенным, чем прогнозируется, ростом цен на топливо, электроэнергию, продукты питания, услуги жилищно-коммунальной сферы.

В условиях нестабильности курса рубля к мировым валютам и высокой инфляции, усиливающейся зависимостью доходной и расходной частей федерального бюджета от экспорта нефтегазовых ресурсов Правительству Российской Федерации целесообразно сконцентрировать усилия на создание благоприятных условий (прямое финансирование и различные меры косвенного стимулирования науки и инноваций) для сохранения и дальнейшего укрепления научно-технического и инновационного потенциала страны.

Для решения задач совершенствования законодательного обеспечения перехода российской экономики на инновационный путь развития в Комитете Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям создана рабочая группа по разработке проекта федерального закона «О науке в Российской Федерации». Новый закон о науке призван создать правовые условия для реализации полного инновационного цикла «формирование спроса на научную и научно-техническую продукцию – научные исследования – разработки – освоение новшеств – производство и реализация инновационной продукции».

Наряду с указанным законопроектом необходимо также осуществлять разработку целого ряда технологически сопряженных законопроектов, призванных создать правовую основу для создания эффективного организационно-экономического механизма формирования и реализации государственной научно-технической и инновационной политики.

Для осуществления эффективной государственной инновационной политики необходимо внести поправки в Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и Федеральный закон от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части возложения на Правительство

Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации функций по выработке государственной инновационной политики и принятии мер по ее реализации.

В целях разработки государственной инновационной политики в Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» необходимо внести соответствующие изменения в части разработки прогнозов научно-инновационного развития страны, формирования на их основе приоритетных направлений инновационной деятельности, а также механизмов их реализации.

При подготовке проектов федерального бюджета на очередной год и плановый период целесообразно учесть следующие предложения. Для обеспечения поступательного развития науки Правительству Российской Федерации при формировании проекта федерального бюджета на очередной финансовый период необходимо предусмотреть выделение средств на научные исследования и разработки не ниже 1,77% ВВП. В этой связи следует отметить, что увеличение объемов финансирования научных исследований и разработок даст положительный социально-экономический эффект только при условии широкомасштабного увеличения финансирования инновационных процессов в целом, сбалансированного по стадиям и видам работ. Для обеспечения целостности цикла НИОКР при планировании объемов и структуры расходов на науку необходимо обеспечить соблюдение экономически обоснованных пропорций между видами работ (фундаментальными исследованиями, прикладными исследованиями, опытно-конструкторскими работами).

Для повышения эффективности бюджетных средств, выделяемых на науку и капитальные вложения, целесообразно формировать государственный или муниципальный заказ не на отдельные разрозненные виды работ, входящих в инновационную деятельность, а на реализацию полного инновационного цикла «прикладные исследования – разработки – освоение и тиражирование инновационной продукции», т. е. на реализацию инновационных проектов «под ключ». Реализация такого подхода позволит обеспечить реальную, а не формальную интеграцию отраслевых НИИ, вузов и промышленных предприятий для осуществления инновационной деятельности.

Для решения указанной задачи необходимо разработать проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 5.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части формирования и размещения заказов на разработку, освоение, производство и поставку инновационной продукции (работ, услуг)».

Решение проблем перехода российской экономики на инновационный путь развития требует надлежащего кадрового обеспечения сферы науки, наукоемких производств, высшего и дополнительного профессионального образования. Для повышения мотивации молодых ученых к занятию научной и научно-технической деятельностью они должны чет-

ко видеть свою карьерную перспективу. В этой связи целесообразно законодательно установить размер ставки заработной платы научного работника в два раза превышающий средний уровень заработной платы в экономике, а также механизм замещения должностей научных работников на вышестоящие должности по мере роста их научной квалификации.

Эффективность реализации государственной научно-технической и инновационной политики во многом будет определяться качеством системы налогообложения. При разработке мер налогового стимулирования науки и инноваций необходимо иметь в виду, что налоговая система в условиях экономического кризиса должна иметь антиинфляционную направленность, должна быть тормозом на пути инфляционных процессов. Либерализация цен в условиях господства монополий резко усиливает «инфляцию издержек» и способствует ускорению спада производства.

Налоговая система будет эффективно работать только тогда, если будет включать в себя систему льгот. Спектр налоговых льгот может быть весьма широким в зависимости от состава решаемых на каждом этапе конкретных задач. В условиях кризисного состояния экономики России наиболее актуальными представляются льготы, способствующие ускоренному обновлению морально устаревших и физически изношенных основных фондов, достигших по своим размерам критической отметки, разработке и внедрению в производство ресурсосберегающих и безотходных технологий. В отличие от базовых налогов льготы должны быть более гибкими и адресными.

В целях повышения платежеспособного спроса предприятий и организаций, осуществляющих научную, научно-техническую и инновационную деятельность, необходимо активнее привлекать банковские кредиты. Как показал выборочный опрос руководителей инновационно активных промышленных предприятий, они практически не прибегали к услугам банков для получения кредитов на осуществление инновационных проектов. Основная причина — невыгодные условия, установленные банками (высокая процентная ставка, короткий срок).

Недоступность кредитных ресурсов для предприятий и индифферентность банковского сообщества к науке и инновациям требует поиска новых форм финансирования высокоэффективных научно-технических и инновационных проектов за счет средств федерального бюджета. Как нам представляется, следует разрешить финансировать из федерального и региональных бюджетов расходы на выполнение высокоэффективных научно-технических и инновационных проектов на условиях частичного или полного

возврата. При этом объемы выделяемых исполнителям бюджетных средств на реализацию указанных проектов, сроки возврата и размер процента за пользование ими должны корреспондироваться с уровнем новизны соответствующих научных разработок.

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

Список использованных источников

1. Наука. Инновации. Информационное общество-2013: краткий статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2013. http://government.ru/dep_news/413177.
2. А. В. Тодосийчук. О совершенствовании государственного регулирования науки // Экономист, № 3, 2014.
3. Российский статистический ежегодник, 2013: Стат. сб. М.: Росстат, 2013.
4. А. В. Тодосийчук. Государственное регулирование подготовки научных и научно-педагогических кадров // Администратор образования, № 4, 2014.
5. <http://www.ach.gov.ru/ru/news/4122013-1>.

The formation and implementation of the State Science, technology and innovation policy: problems and prospects

A. N. Degtyarov, Doctor of economic sciences, professor, academician of the Russian Academy of natural sciences, Deputy of the State Duma.

A. V. Todosiychuk, Doctor of economic sciences, professor, the honourable worker of a science and technologies of Russian Federation, the deputy head of the department of Committee of the State Duma on a science and the high technologies.

In this article the focus is concentrated on the problems of formation and realization of the State Science, technology and innovation policy, legislative ensuring scientific, scientific engineering and innovation activity, the results of which form the «intellectual capital» of the country, the use of which improves the efficiency of social production and achieve a high level of socio-economic development.

Keywords: science, education, innovation, State scientific and technical and innovation policy, legislation, financing, taxation, credit.