

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы работы обусловлена тем, что поддержка научной, научно-технической и инновационной деятельности, ее стимулирование стали в последние годы одним из важнейших направлений государственной политики промышленно развитых стран, результаты реализации которого позволяют подвести черту под многолетними дискуссиями о целесообразности и эффективности государственной поддержки науки, техники и технологий в условиях рыночной экономики.

Необходимость подобной поддержки в принципе сегодня можно считать общепризнанной, что отнюдь не упрощает задачу поиска новых методов, схем и рычагов этой поддержки, адекватных национальным целям и ограничениям развития, приоритетам научной политики, состоянию экономики и целому ряду факторов и условий, определяющих эффективность реализации тех или иных инструментов научной политики в конкретно-исторических условиях отдельных стран. Более того, превращение науки, техники и технологий в решающий фактор развития, конкурентоспособности и процветания любой страны, постепенное становление в промышленно развитых странах «новой экономики» - экономики, основанной на знаниях, придают этому поиску особую значимость и актуальность.

Важность совершенствования и развития сложившейся в России системы государственной поддержки науки, расширения арсенала используемых методов, на наш взгляд, сегодня достаточно очевидна и обусловлена целым рядом причин и обстоятельств. Так, во-первых, эффективность этой системы по практически единодушному мнению научного сообщества, государства и экспертов в области научной политики в целом весьма низка. Правда, их взгляды на причины сложившейся ситуации и пути выхода из нее в ряде случаев диаметрально противоположны. Во-вторых, за последние несколько лет появились ключевые программные документы. Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий, декларирующие не только новые ориентиры социально-экономической политики государства (включая политику в области науки и технологий), но и предъявляющие принципиально иные требования к науке, ее вкладу в реализацию целей развития страны. Решение задач, поставленных в этих документах перед наукой, требует корректировки действующих механизмов государственной научной, научно-технической и инновационной политики, смещения ее акцентов и расширения арсенала используемых методов.

Цель курсовой работы - анализ проблем и достижений государственного управления сферой науки на примере Приморского края.

Задачи, которые необходимо решить в ходе работы:

1. Охарактеризовать теоретические аспекты государственного управления сферой науки.
2. Определить методы государственного регулирования сферы науки.
3. Охарактеризовать финансирование научной сферы.
4. Выявить основные проблемы воспроизводства отечественного научного потенциала

5. Определить особенности и тенденции развития финансовой поддержки науки.
6. Охарактеризовать развитие региональной научной и инновационной системы Приморского края
7. Определить проблемы и приоритеты управления наукой и инновационной деятельностью в Приморском крае.

Предмет исследования - процессы государственного управления сферой науки.
Объект исследования - научные и инновационные достижения в Приморском крае.
Методологическую основу исследования составили труды таких авторов как А.В. Виленский, Г.А. Китова, В.В.Крюков, А.П. Латкин, А.В. Пикулькин, В.М. Пушкарева, И.П. Черная и др.

1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАУКИ В РОССИИ

государственный наука инновационный

1.1 Теоретические аспекты государственного управления сферой науки

Для большинства промышленно развитых стран поддержка научной, научно-технической и науки и инновационной деятельности стала в последние десятилетия одним из важнейших направлений государственной политики, результаты реализации которого привели к тому, что все дискуссии о правомерности и целесообразности «присутствия» государства в этой сфере не только утратили свою остроту, но и какой-либо практический смысл. Сегодня они представляют интерес лишь для весьма узкого круга исследователей-теоретиков.

Но, если необходимость государственного регулирования и поддержки сферы науки и технологий в принципе можно считать общепризнанной, то в вопросе выбора целей, методов, инструментов и ряда прочих характеристик этой деятельности подобного единства не наблюдается.

К традиционным, внутренним факторам выбора национальной «модели» государственной поддержки науки (в частности, таким, как система национальных целей развития и состояние экономики, параметры национального научно-технологического комплекса и т.п.) в последние годы «добавился» внешний - глобализация экономической деятельности и связанные с ней явления интернационализации сферы науки и технологий, - с появлением которого переоценка сложившихся в различных странах «моделей» государственной поддержки науки стала неизбежной. Роль субъектов Федерации в формировании модели развития экономики России / Отв. ред. Е.М. Бухвальд, А.В. Виленский. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. - С. 42.232 с..

Акценты и приоритеты государственного регулирования этой сферы, а значит и реализующие его механизмы и методы, заметно сместились в пользу поддержки и стимулирования инновационной активности национальной промышленности, ее конкурентоспособности на мировом рынке.

Существенным фактором эволюции национальных моделей государственного

регулирования сферы науки и технологий стали и структурные сдвиги, отражающие переход промышленно развитых стран к «новой экономике» (или «экономике, основанной на знаниях»), который характеризуется значительным сокращением доли традиционных отраслей и бурным ростом отраслей, развитие которых зависит не столько от материальных или ресурсных факторов и ограничений, сколько от «качества» человеческого капитала. Именно развитие «новой экономики» определяет сегодня конкурентоспособность страны, ее место в системе мирохозяйственных связей в ближайшей и отдаленной перспективе. Очевидно, что это не могло не отразиться на содержании государственного регулирования сферы науки и технологий в промышленно развитых странах.

Все множество методов государственного регулирования сферы науки и технологий, реализуемых сегодня в промышленно развитых странах, можно объединить в три основные группы Китова Г.А. Государственная политика в сфере науки и технологий: новые задачи и старые решения // "Инновации", 2009. - № 3. .

К первой из них относятся методы и механизмы, обеспечивающие прямое участие государства в производстве знаний, которое реализуется через формирование государственных научных структур (например, в форме государственных лабораторий, институтов и т.д.) и их прямое бюджетное финансирование Пушкарева В.М. Русская финансовая наука о природе бюджета и становлении бюджетного процесса в Российской империи // Финансы, 2013, № 4. - С. 22-24.. В эту же группу можно отнести и бюджетное финансирование государственного заказа (или части контракта), размещенного в частном секторе.

Применение прямого бюджетного финансирования, как инструмента государственного регулирования сферы науки и технологий, в большинстве случаев ограничено сферой традиционной ответственности государства (оборона, энергетика, здравоохранение, сельское хозяйство). А полученные здесь знания и результаты (естественно, за исключением тех, которые связаны с обеспечением обороноспособности страны и ее безопасности) доступны широкому кругу пользователей (правда, степень этой доступности в той или иной стране регламентируется национальным законодательством по интеллектуальной собственности).

Вторая группа методов государственного регулирования сферы науки и технологий объединяет широкий спектр безвозмездных субсидий и грантов на проведение фундаментальных исследований, предоставляемых ученым, работающим как в государственных структурах, так и вне их (прежде всего, в университетах). Одним из условий их предоставления является полная отчетность о ходе исследования, открытая публикация полученных результатов, хотя права исполнителя на интеллектуальную собственность в этом случае могут регламентироваться по-разному.

И, наконец, к третьей группе относятся методы, направленные на формирование благоприятных условий для частных инвестиций в сферу науки и технологий, стимулирование исследований и разработок в частном секторе, его инновационной активности. Ключевым элементом весьма богатого сегодня арсенала методов этой

группы являются налоговые льготы. Наряду с этим к ней относятся и субсидии, предоставляемые государством частному бизнесу, вкладывающему средства в исследования и разработки.

Таким образом, несмотря на национальные особенности моделей государственного регулирования сферы науки и технологий, сложившихся в промышленно развитых странах, неотъемлемым и ключевым элементом всех этих моделей являются косвенные методы поддержки, так или иначе стимулирующие исследования и разработки в частном секторе, рост его расходов на науку.

1.2 Методы государственного регулирования сферы науки

Соотношение прямых и косвенных методов государственного регулирования сферы науки и технологий промышленно развитых стран характеризуется, в частности, динамикой объема и структуры их расходов на науку. Так, на протяжении последних 20 лет расходы на науку в странах ОЭСР составляли более 2% от ВВП. За стабильностью этого показателя «скрывается» снижение вклада государственного бюджета (только за 1991 - 96 годы доля бюджетных расходов на науку снизилась с 0,9% от ВВП до 0,65%), «компенсированное» ростом доли частного сектора. Одним из факторов реализации подобной компенсации является государственная политика, направленная на стимулирование частных вложений в науку Федеральная служба государственной статистики [официальный сайт].

URL:http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/science_and_innovations/science/# .

Между прямыми и косвенными методами государственной поддержки сферы науки и технологий существует своего рода «разделение труда». Если объектом прямой государственной поддержки являются прежде всего фундаментальная наука, а также исследования и разработки, проводимые в областях традиционной ответственности государства, то методы косвенной поддержки используются в основном для стимулирования ИР в частном секторе, т.е. для прикладной науки.

Подобная «специализация» не является жесткой, т.е. методы прямой государственной поддержки могут использоваться и для стимулирования инвестиций частного сектора в сферу науки и технологий, косвенной - для поддержки исследований, приоритетных для государства и общества (т.е. в так называемых областях традиционной ответственности государства).

Именно эта условность (в указанном выше смысле) сложившейся «специализации» методов прямой и косвенной государственной поддержки оставляет открытым вопрос об оптимальном соотношении этих методов, особенно для прикладных и предконкурентных исследований (или промышленных ИР вне зоны традиционной ответственности государства).

Государственное регулирование частного сектора сферы науки и технологий может осуществляться через:

- прямое финансирование работ, проводимых в промышленности для разработки коммерческих продуктов, процессов и услуг;
- прямое партнерство с частными организациями, направленное на снижение рисков выполняемых ими проектов и разделение связанных с этим затрат;

- финансирование исследований и разработок частного сектора, выполняемых в рамках работ, относящихся к сфере традиционной ответственности государства;
- косвенное стимулирование инвестиций в сферу науки и технологий.

Общей тенденцией в государственном регулировании сферы науки и технологий в целом, и особенно, прикладных и предконкурентных ИР, сегодня является переориентация с прямых методов на косвенные, которые наиболее эффективны при условии стабильности и долговременности используемых схем и механизмов. Ответственность за выбор направлений исследований и разработок лежит в этом случае на частном секторе, что не только усиливает мотивацию самой деловой среды к проведению ИР, но и ускоряет получение результатов при реализации уже действующих проектов.

Что касается прямой государственной поддержки прикладных и предконкурентных ИР, то практика показала, что существует некий потолок ее роста, превышение которого ведет к снижению эффективности выполняемых работ (по оценкам отдельных экспертов он находится на уровне 13% от общего объема финансирования этих ИР) Государственная политика в сфере науки и технологий: новые задачи и старые решения. Журнал "Инновации" ", 2009. - № 3..

Прямая поддержка ИР частного сектора (прежде всего в форме партнерства государственного и частного секторов) более эффективна в тех случаях, когда это связано с реализацией рискованных проектов, имеющих потенциально высокую социальную и экономическую значимость. Она не только снижает финансовые риски частного сектора, но и содействует развитию кооперации. Правда, прямая поддержка ИР частного сектора носит, как правило, «индивидуальный» характер и ставит правительство перед необходимостью выбора приоритетных тем, проектов, исполнителей, цена ошибок которого может оказаться весьма высокой (в частности, ошибки в оценке рыночных перспектив проекта). Несмотря на отмеченные выше достоинства и недостатки прямых и косвенных методов государственной поддержки ИР в частном секторе, однозначных оценок их сравнительной эффективности для стимулирования инноваций и экономического роста сегодня не существует.

Исследования, проведенные ОЭСР, подтвердили, что государственная поддержка (прямая и косвенная) оказывает позитивное воздействие на развитие ИР в частном секторе. Было также выявлено, что бюджетное финансирование работ, выполняемых государственными институтами и университетами, является одним из условий «дополнительного» финансирования этих работ за счет средств частного сектора. Несколько иные результаты получены в США при изучении вклада государства и бизнеса в формирование одного из ключевых секторов американской экономики - сектора информационных технологий. Важнейшую роль в его создании сыграло федеральное финансирование университетских ИР. Вместе с тем оказалось, что государственное финансирование соответствующих исследований в университетах дополняло частное и, в определенном смысле, следовало за ним, т.к. решения о государственном финансировании принимались на основе результатов промышленных исследований. Коммерциализацией новых технологических идей занимались компании частного сектора. Таким образом, концентрация усилий

государства и частного сектора позволила создать критическую массу ресурсов, специалистов, идей, необходимую для появления инноваций и стимулирования процесса их создания.

Из этого следует, что каких-либо общих рекомендаций относительно оптимального соотношения прямой и косвенной государственной поддержки, их сравнительной эффективности пока не существует. По-видимому, для каждого конкретного случая это должно определяться в зависимости от целого ряда факторов и условий (например, от специфики отрасли, стадии ее развития и т.д.).

В целом преимущества косвенного государственного регулирования перед прямым можно свести к следующим основным позициям. Во-первых, косвенные методы государственной поддержки обеспечивают автономность частного сектора и его экономическую ответственность за выбор направлений исследований и разработок и их реализацию. Во-вторых, они не создают искусственно поддерживаемого государством рынка знаний и нововведений, который не всегда эффективен. Реализация косвенных методов требует меньшей бюрократической работы на всех уровнях власти (в частности, она не привязана к ежегодному бюджетному процессу, т.е. утверждению ассигнований, согласованию интересов различных ведомств, принятию законодательных решений и т.д.) Васин В.А., Миндели Л.Э.

Пространственные аспекты формирования и развития национальной научной и инновационной системы // Инновации. 2011. №11(157). С. 24-34..

Кроме того, они обеспечивают единый подход к стимулированию ИР в различных отраслях. И, наконец, социальные и психологические преимущества косвенного регулирования состоят в том, что получаемые компаниями льготы являются результатом их собственных усилий, а политические - в отсутствии проблемы выбора компаний-объектов государственной поддержки, а значит и дополнительных поводов для критики правительства (что весьма актуально при предоставлении прямой государственной поддержки отдельным компаниям).

1.3 Финансирование научной сферы

В современной политике финансирования науки можно выделить следующие основные направления: повышение эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на выполнение исследований и разработок; обеспечение приоритетного финансирования фундаментальных исследований; усиление программно-целевого метода финансирования сферы исследований и разработок; привлечение дополнительных (альтернативных) источников финансирования науки.

Повышение эффективности использования средств федерального бюджета. Бюджетное (базовое) финансирование науки является одним из ключевых государственных инструментов, который широко используется во всех странах мира. В Советском Союзе это была основная форма финансирования. Под нее была подстроена вся система трудовых отношений в отечественной науке. Основным субъектом в этой системе было юридическое лицо - научный институт в целом.

Порядку распределения базовых средств по административной вертикали отвечала структура научных коллективов с многоступенчатой иерархией должностей и чинов. Соответствие тех и других реальному профессиональному статусу и способностям ученых якобы гарантировала государственная власть, учредившая для этого единую систему ученых степеней и званий. Система корреспондировалась с оплатой труда ученых; это провоцировало развитие карьеризма, превращение науки из жизненной цели ученого в средство его материального и социального преуспевания. Кризис советской науки после нескольких десятилетий расцвета продемонстрировал простую истину: социально-экономические иерархии в отсутствие демократического контроля подвержены быстрой коррупции и снижению эффективности работы. В настоящее время средства бюджета составляют около 60% от объема финансирования внутренних затрат на исследования и разработки. Этот показатель не меняется уже в течение последних пяти лет. Вместе с тем, динамика финансирования науки из средств федерального бюджета все еще отстает от темпов роста макроэкономических показателей.

Обеспечение приоритетного финансирования фундаментальных исследований.

Если удельный вес ассигнований на фундаментальные исследования в 2010г. составлял 36,8 %, то к 2015г. он достиг 50 %, а у прикладных исследований, наоборот снизился с 63,2 % в 2010г. до 50 % в 2015г. Такая тенденция является положительной, так как фундаментальная наука по своей сути не имеет коммерческой направленности и государство эти исследования должно всесторонне поддерживать. Для проведения же прикладных исследований могут привлекаться и внебюджетные средства, так как эти исследования решают конкретные практические задачи, а в условиях возрастающей коммерческой направленности науки этот вид работ пользуется спросом со стороны рыночных структур Ключев А.К. Программы инновационного развития региона и университетов: поиск соответствия [Электронный ресурс]. URL:

<http://ecsocman.hse.ru/data/2010/11/12/1214795221/2010-1-4.pdf> .

В федеральном бюджете на науку должна быть определена квота на фундаментальные исследования, проводимые государственными академиями наук и высшей школой в рамках государственного заказа (включая программу государственной поддержки интеграции фундаментальной науки и высшего образования).

Усиление программно-целевого метода финансирования сферы исследований и разработок.

Программно-целевое финансирование предполагает системное выделение денежных средств в соответствии с утвержденными долгосрочными программами, направленными на решение определенных социально-экономических задач, и предусматривает создание особого организационно-процедурного механизма. Таким образом, финансовые ресурсы направляются не в отдельные научные институты, а в исследовательские программы, преодолевающие границы центров и научных дисциплин, соперничающих друг с другом. При реализации программно-целевого финансирования решается целый комплекс социально-экономических и

организационных задач: поддержка актуальных направлений научных исследований, подготовка по ним кадров, стимулирование участия промышленности в реализации результатов НИОКР, подключение малого инвестиционного бизнеса к выполнению программ.

Привлечение дополнительных (альтернативных) источников финансирования науки.

С относительным уменьшением базового финансирования научных организаций, особенно прикладной науки, усиливается потребность в дальнейшем развитии альтернативных бюджету источников финансирования.

Развитие системы внебюджетных источников финансирования основывается на привлечении средств предпринимательского сектора экономики. Думается также, что возможно создание специализированной единой системы ресурсного обеспечения науки на базе Банка развития, не только аккумулирующего значительные финансовые средства, но и имеющего возможности льготного кредитования организаций научно-технической и инновационной сферы. Развитие региональной инициативы в области научно-технической и инновационной деятельности обусловит дальнейшее разграничение полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти в решении вопросов науки. Такое разграничение будет обеспечиваться посредством выделения в региональных бюджетах отдельной строки на финансирование региональных программ и проектов.

Органам исполнительной власти субъектов Федерации должно быть предоставлено право формировать на своих территориях внебюджетные фонды развития науки и техники.

Кроме того, требует расширения деятельность по созданию фондов венчурного финансирования наукоемких коммерческих разработок. Венчурный капитал справедливо считается за рубежом главным источником финансирования для создания «прорывных», радикальных инноваций, сопровождаемых максимальными рисками.

Источники венчурного капитала разнообразны. Он может создаваться при государственных структурах, в банковском секторе, при промышленных предприятиях и даже при высших учебных заведениях. Последнее особенно характерно для США, где крупные университеты окружают себя инновационными фирмами на правах дочерних коммерческих структур. Во многих странах существуют национальные ассоциации венчурного капитала. Этот опыт следует перенимать и России.

1.4 Основные проблемы воспроизводства отечественного научного потенциала

В условиях проводимых в стране экономических преобразований произошло сокращение отечественного научного потенциала, состояние которого не способствует повышению национальной безопасности России, ее конкурентоспособности на мировых рынках наукоемкой продукции и услуг. Российская наука практически оказалась исключенной из процесса реформирования экономики и не обеспечивает последовательного создания научного «задела»,

крайне необходимого для преодоления технологического отставания России от развитых стран. По уровню применения новейших технологий в экономике Россия отстает от промышленно развитых стран на 45-50 лет.

Отсутствие науки в числе стратегических национальных приоритетов, крайне ограниченные возможности отечественной экономики отрицательно сказались на всех составляющих научного потенциала.

Критические изменения произошли в кадровой составляющей. До настоящего времени не преодолена тенденция значительного «старения» кадрового корпуса науки, что неизбежно приведет к утрате преемственности научных знаний.

Основными причинами негативных изменений кадрового потенциала является несоответствие объема и структуры финансирования масштабам научной деятельности, низкий материально-технический уровень обеспечения научного труда и пенсионного обеспечения ученых. Научный фактор фактически не входил в число стратегических государственных приоритетов, вследствие чего научная сфера была обречена на простое выживание.

Норма Закона о науке о выделении на финансирование НИОКР гражданского назначения не менее 4% расходной части федерального бюджета изначально не выполняется. Недостаточное финансирование науки в переходный период, отсутствие необходимого оборудования привело к прекращению исследований по ряду научных направлений, в которых Россия занимала ведущие позиции в мире Ключев А.К. Программы инновационного развития региона и университетов: поиск соответствия [Электронный ресурс]. URL:

<http://ecsocman.hse.ru/data/2010/11/12/1214795221/2010-1-4.pdf> .

До настоящего времени концептуальными документами в области науки не определены необходимые России масштабы развития научной сферы. Не имеет достаточных обоснований уровень государственной поддержки научной сферы, адекватный масштабам ее развития, современному состоянию и задачам дальнейшего развития экономики и социальной сферы страны. Указанные параметры должны формироваться на основе анализа динамики соответствующих экономических пропорций, в первую очередь наукоемкости ВВП, и определения на перспективу их пороговых значений.

Вопросы формирования и практической реализации системы стимулов, обеспечивающих приток негосударственных вложений в российскую науку, не решены.

Усиление всех форм государственной поддержки научной деятельности является необходимым условием предотвращения необратимого разрушения научного потенциала и обеспечения его воспроизводства.

Предусмотренный при утверждении Государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013 - 2020 годы Государственная программа Российской Федерации "Развитие науки и технологий" на 2013 - 2020 годы/Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 301//СИС "Гарант". (далее по тексту - Государственная программа) рост объемов финансирования науки из федерального бюджета не может обеспечить своевременные и кардинальные

изменения условий функционирования научной сферы, а также решения задач социально-экономического прогресса страны.

Недостатки и упущения в организации научной сферы, ее правовом обеспечении и в условиях реализации НИОКР, выявляемые в ходе проверок Счетной палаты, не позволяют эффективно использовать выделяемые средства федерального бюджета.

Усиление государственной поддержки без устранения имеющихся недостатков неизбежно приведет к их расширенному воспроизводству и, в конечном итоге, к неэффективному использованию государственных ресурсов.

Существующая нормативно-правовая база научной сферы не обеспечивает эффективного воспроизводства научного потенциала.

В стране не создана базирующаяся на четких и научно-обоснованных критериях система долгосрочного прогнозирования развития приоритетных направлений науки и технологий, нацеленных на решении важнейших задач социально-экономического и культурного развития.

Требуется оперативной реконструкции технология формирования тематики НИР и финансирования научного комплекса из федерального бюджета. Государственный заказ на научную продукцию, соответствующие программы научных исследований, позволяющие концентрировать государственные ресурсы на приоритетных направлениях научных исследований, еще не стали основными и эффективными формами государственного регулирования в научной сфере.

Не созданы достаточные условия для эффективного использования результатов НИР, распределения имущественных прав на них с учетом интересов государства и научного сообщества. Недопустимо затянута реализация решений о вовлечении в хозяйственный оборот результатов исследований и разработок.

В научной сфере не сформирована действенная система контроля, основным звеном которой должен быть анализ эффективности деятельности научных учреждений и, как следствие, эффективности использования средств федерального бюджета, выделяемых на проведение научных исследований.

До настоящего времени не проведена инвентаризация научных учреждений, использующих средства федерального бюджета, не осуществлена реструктуризация их сети, основным критерием которой должна быть эффективность научной деятельности.

Государственное регулирование в научной сфере, федеральный орган исполнительной власти, ответственный за формирование и реализацию государственной научно-технической политики не обеспечивают в достаточной степени эффективное функционирование научной сферы. Этому во многом способствует отсутствие самостоятельного органа управления в этой сфере.

Нуждается в повышении роль Российской академии наук и отраслевых академий, имеющих государственный статус, в государственном регулировании научной сферы с одновременным усилением государственного регулирования по отношению к самим академиям.

Государственная программа наметил комплексный подход к развитию российской науки. Реализация этого документа в полном объеме позволит существенно

изменить ситуацию с воспроизводством российского научного потенциала. План мероприятий по их реализации, разработанный Правительством Российской Федерации, не охватывает все предусмотренные Государственной программой меры в области совершенствования структуры государственного сектора науки и высоких технологий. Это не позволит в полном объеме и в необходимые сроки обеспечить реализацию Государственной программы. Недостатки плана, в определенной степени, обусловлены несовершенством и неопределенностью ряда положений Государственной программы, например, в части включения инвентаризации научной сферы в этапы реализации Государственной программы.

1.5 Особенности и тенденции развития финансовой поддержки науки

Российская практика государственного воздействия на науку характеризуется устойчивым приоритетом методов прямой поддержки, основным среди которых является прямое бюджетное финансирование. Формирование этого приоритета и его сохранение, несмотря на определенную эволюцию подхода к косвенной государственной поддержке науки, на протяжении последнего десятилетия обусловлены целым рядом причин и обстоятельств.

Во-первых, прямое бюджетное финансирование - это исторически сложившаяся и традиционная для России форма поддержки госсектора науки (более того - практически единственная на протяжении довольно длительного периода времени), доля которого в национальном научно-техническом комплексе до сих пор чрезвычайно высока. Сохранение приоритета прямого бюджетного финансирования и слабость прочих рычагов государственного воздействия в значительной степени объясняются тем, что экономические реформы 90-х годов по существу не затронули собственно научно-техническую сферу, структуру отношений собственности в ней, вынудив ее, так или иначе, приспособляться к новым внешним условиям и факторам. Ставка на прямую бюджетную поддержку выглядит в этой ситуации логичной и неизбежной. Преодоление сложившихся стереотипов государственной научно-технической политики, расширение спектра используемых ею методов (в частности, за счет методов косвенной государственной поддержки) представляется возможным лишь в случае реализации комплексного и обоснованного подхода к реформированию научно-технического комплекса (и, прежде всего, его госсектора), создания условий для роста платежеспособного спроса на результаты исследований и разработок.

Во-вторых, содержание косвенной государственной поддержки науки в 90-х годах принципиально отличалась от практики ее реализации в промышленно развитых странах, что не позволяет говорить о смещении акцентов государственной научно-технической политики России в пользу косвенного регулирования науки. В самом деле, ее появление было попыткой хоть какой-то компенсации обвального сокращения прямого бюджетного финансирования, своего рода «вкладом» государства в решение задачи выживания и сохранения отечественной науки, оказавшейся в критической ситуации. Основным объектом косвенной государственной поддержки науки (как и прямого бюджетного финансирования) был не вид деятельности, а организация, для которой эта деятельность является

основной.

Методы этой поддержки оказались «разбросанными» по различным отраслям законодательства и основанными на различном понятийном аппарате, что в значительной степени предопределяло их взаимную несогласованность и фактически исключало возможность комплексного и целенаправленного воздействия на развитие науки. При этом вклад базового для научно-технической сферы правового акта - Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» - в перечень действовавших в этот период льгот и стимулов в целом был незначительным и сводился к вычету из налогооблагаемой прибыли и отнесению на себестоимость произведенной продукции (товаров, услуг, работ) отчислений во внебюджетные фонды финансирования науки (в размере до 1,5% от себестоимости) и освобождению от налогообложения (исключению из доходов), средств, полученных от иностранных организаций в порядке безвозмездной помощи российскими организациями образования, науки и культуры. В то время как большинство льгот, действовавших в 90-х годах и направленных как на научные организации (причем, не только государственные), так и на отдельные виды деятельности (так или иначе связанных с наукой), было сосредоточено в налоговом, земельном и имущественном законодательстве.

Несмотря на весьма впечатляющие экспертные оценки объема этих льгот, какого-либо стимулирующего воздействия на науку в целом они не оказали, хотя попытки представить их мощным стимулом развития, который не захотели или не сумели использовать научные организации, встречаются до сих пор. Другое дело, что именно они в значительной степени обеспечивали выживание и сохранение ряда научных организаций, сдерживали неуправляемое сокращение масштабов национального научно-технического комплекса. Действенность этих норм была существенно ограничена отсутствием платежеспособного спроса на результаты исследований и разработок, принадлежностью подавляющего большинства научных организаций к госсектору, несогласованностью положений отдельных отраслей законодательства и т.д.

Так, появление среди этих норм еще в 1991 г. инвестиционного налогового кредита, одного из ключевых инструментов косвенного государственного регулирования сферы науки и технологий в промышленно развитых странах, в значительной степени обесценивалось, хотя бы в силу того, что реально воспользоваться этим кредитом было чрезвычайно сложно, а его предоставление позволяло предприятиям уменьшить облагаемую прибыль в общей сложности не более, чем на 10% (за счет вычета из нее средств, направленных на проведение НИОКР, а также в РФФИ), что явно недостаточно для стимулирующего воздействия этой льготы на приток инвестиций в науку. По-видимому, при введении этой нормы на начальном этапе экономических реформ ей отводилась роль некоторого индикатора достоверности информации о прибыли, представляемой предприятиями в налоговые органы (поскольку большинство из них широко использовали имеющиеся в тот период возможности сокрытия или существенного занижения прибыли). Несмотря на определенную эволюцию правового регулирования этого института и его

«присутствие» в НК, «доступ» к этой льготе по-прежнему практически невозможен, а ее стимулирующий потенциал - незначителен.

Эти и другие особенности системы косвенной государственной поддержки науки, действовавшей в России в 90-х годах, позволяют сделать вывод о ее несопоставимости с мировой практикой. Если для промышленно развитых стран косвенное государственное регулирование науки было направлено на приток в нее частных инвестиций и стимулирование научных исследований и разработок в частном секторе, то для России оно носило явно антикризисный характер, рассматривалось в качестве «спасательного круга», который государство было вынуждено «бросить» научным организациям. В мировой практике косвенная государственная поддержка для решения подобных задач, как правило, не используется; более того, необходимым условием ее действенности считается не только стабильность и долговременность предоставляемых льгот, но и отсутствие каких-либо критических ситуаций, как в науке, так и в экономике. Очевидно, что ряд факторов и условий, определяющих эффективность косвенной государственной поддержки, в России были нарушены. И, тем не менее, свой вклад в решение задачи выживания отечественной науки эти меры, несомненно, внесли, что собственно и определило их действенность и эффективность (пусть в специальном и несколько ином, чем это принято, смысле), однако не позволило изменить традиционного для России соотношения между прямой бюджетной поддержкой науки и косвенной. В-третьих, сохранение, а в последние несколько лет и некоторый рост, значимости и приоритета прямой государственной поддержки науки (в том числе и прямого бюджетного финансирования) в значительной степени обусловлены постепенной эволюцией системы косвенной государственной поддержки, действовавшей в 90-х годах. В целом содержание этой эволюции можно свести к последовательной ликвидации льгот и преференций, установленных ранее как для научных организаций, так и для отдельных видов деятельности, и корректировке прочих норм, так или иначе затрагивающих сферу науки и технологий.

Так, за последние несколько лет заметно сократился объем льгот, предоставляемых науке по уплате налога на добавленную стоимость. В частности, утратило силу освобождение от уплаты этого налога патентно-лицензионных операций (кроме посреднических), связанных с объектами промышленной собственности; реализации научной и учебной книжной продукции, научной периодики, а также редакционной, издательской и полиграфической деятельности, связанной с их производством и реализацией Китова Г.А. Государственная политика в сфере науки и технологий: новые задачи и старые решения // Инновации, ", 2009. - № 3..

Наиболее радикальным изменением действовавшей ранее системы косвенной государственной поддержки науки (с точки зрения объема и ожидаемых последствий), безусловно, станет намеченная отмена льгот по уплате налогов на имущество и на землю. При всей неопределенности конкретных сроков наступления этого события и уже имевшем место переносе отмены льгот по налогу на имущество на два года, его вероятность весьма высока, хотя бы в силу того, что недопустимость каких-либо индивидуальных льгот для хозяйствующих субъектов является сегодня

одним из ключевых принципов экономической политики Правительства РФ, который последовательно реализуется в правовых актах последних лет. Так, льготы по налогам на землю и имущество действуют для науки согласно соответствующим «отраслевым» федеральным законам, принятым еще в 90-х годах, однако в Налоговый кодекс они не вошли.

О предстоящей отмене для науки льгот по уплате налогов на землю и имущество, в частности, свидетельствуют и положения Государственной программы Российской Федерации в области развития науки и технологий - ключевого на сегодняшний день документа государственной научно-технической политики. Предусмотренное этим документом предоставление государственным научным организациям бюджетных компенсаций по уплате налогов на имущество и на землю, по существу, отражает поиск механизмов, способных так или иначе «заменить» ранее действовавшие льготы, или, скорее, сгладить возможные негативные последствия их отмены. Механизм предоставления подобных компенсаций до сих пор не разработан, а необходимая для этого информация либо отсутствует вовсе, либо характеризуется существенной неполнотой и противоречивостью (так, проведенная инвентаризация не позволяет обосновать размеры земельных участков, необходимых ГУП для научной и научно-технической деятельности).

При всех недостатках и просчетах системы косвенной государственной поддержки науки, сложившейся в 90-х годах, изменения и дополнения, внесенные в нее в последние годы, в целом привели к сокращению масштабов этой поддержки и спектра используемых методов, но не к ее совершенствованию.

В самом деле, в последние годы часть льгот для научных организаций и отдельных видов деятельности, непосредственно связанных с научной, научно-технической и инновационной (или необходимых для их осуществления) уже отменена. Это, в частности, и освобождение от уплаты НДС патентно-лицензионных операций, связанных с объектами промышленной собственности, а также деятельности, связанной с подготовкой, производством и реализацией научных изданий; и беспшлинный режим для товаров, ввозимых в Россию в качестве безвозмездной помощи (в том числе и технической) или в благотворительных целях, и исключение из налогооблагаемой базы стоимости машин, оборудования и других изделий, безвозмездно предоставленных научной организации заказчиком по договору (заказу) на выполнение работ.

Фактически предпринята и ликвидация другой части льгот и преференций, которые действуют сегодня на основании соответствующих «отраслевых» федеральных законов, но не предусмотрены действующим ГК РФ. Это касается, прежде всего, освобождения от уплаты налогов на землю и на имущество.

И, наконец, ряд ранее действовавших льгот сформулированы в новой редакции, как правило, существенно сокращающей объем льготы за счет «ужесточения» условий ее предоставления, ограничения круга получателей или «переадресации». Практически все эти изменения и дополнения мотивировались необходимостью «встраивания» науки в рыночную экономику, расширения сферы действия в ней рыночных регуляторов и инструментов, роста ее вклада в реализацию целей и задач социально-

экономического развития страны.

Так, согласно ГК РФ, освобождение от уплаты НДС распространяется не на все научные периодические издания, ввозимые на территорию России, а лишь на получаемые государственными и муниципальными библиотеками по международному книгообмену; и не на ввоз технологического оборудования, аналоги которого не производятся в России (согласно перечню, утверждаемому Правительством РФ), а на все, ввозимое в качестве вклада в уставные (складочные) капиталы организаций.

Внесены изменения и в порядок предоставления льгот по уплате налога на прибыль, в результате которых право получения этих льгот в значительной степени перешло от научных организаций к инновационным инвесторам. Если до 1 января 2002 г. расходы на проведение и развитие НИОКР (в порядке и по перечню, установленным Правительством РФ) не включались в налогооблагаемую базу аккредитованных научных организаций, то после - они стали полностью или частично (70% - в случае отсутствия положительного результата выполненных НИОКР) исключаться из базы налога по прибыли для организаций, осуществивших НИОКР самостоятельно или совместно с другими организациями (за счет равномерного в течение трех лет включения понесенных расходов в «прочие расходы» в составе себестоимости).

В свете устойчиво высокого в последние годы интереса к проблемам интеллектуальной собственности, заслуживает внимания и эволюция норм, регулирующих ее охрану и введение в хозяйственный оборот. Вместо действовавшего ранее включения износа нематериальных активов в себестоимость продукции (работ, услуг) в НК предусмотрено освобождение от налога передачи нематериальных активов другим организациям при условии, что такая передача носит инвестиционный характер (она не признается реализацией товара). Наряду с этим налогоплательщик имеет право на вычеты из сумм налогов, предъявленных ему при приобретении (в том числе и ввозе на таможенную территорию РФ) нематериальных активов.

Таким образом, изменения и дополнения, внесенные в последние годы в систему косвенной государственной поддержки науки, в целом свелись к отмене значительной части льгот и преференций, действовавших ранее для научных организаций и к появлению норм, призванных стимулировать научную и инновационную активность частного сектора, приток инвестиций в сферу науки и технологий. Позитивной оценке этих тенденций «мешают» два обстоятельства. Одно из них состоит в том, что, если отмена еще оставшихся у научных организаций льгот представляется неизбежной уже в ближайшие несколько лет, то перспективы косвенной государственной поддержки частной науки в контексте современной экономической политики России выглядят, в лучшем случае, весьма неопределенно. Второе обстоятельство связано с несопоставимостью негативных последствий отмены «старых» льгот с позитивным эффектом введения «новых». Т.е. отмена льгот и преференций уже привела к появлению у научных организаций ряда трудностей и проблем, которые будут нарастать по мере дальнейшего развития этого процесса. А предпринятые на сегодняшний день попытки косвенного стимулирования частной

науки, инновационных инвесторов пока оказались безрезультатными. Справедливости ради, заметим, что это обусловлено не столько недостатками и пробелами сложившейся системы косвенной поддержки науки, сколько отсутствием целого ряда факторов и условий, необходимых для развития науки в частном секторе, для притока инвестиций в эту сферу (от инвестиционного климата в целом до распределения прав собственности на объекты интеллектуальной собственности, созданные за счет государства).

2. Особенности государственного управления сферой науки в Приморском крае

2.1 Развитие региональной научной и инновационной системы Приморского края

Приоритетными направлениями развития науки и инновационной деятельности в Приморском крае, согласно Стратегии социально-экономического развития Приморского края до 2025 г. Стратегия социально-экономического развития Приморского края до 2025 г. (в редакции Законов Приморского края от 03.10.2013 N 256-КЗ, от 23.06.2015 N 644-КЗ, от 02.02.2016 N 764-КЗ)// <http://docs.cntd.ru/document/494219477>. (далее - Стратегия), являются создание инновационной инфраструктуры, особое место в которой отводится сети технологических парков и исследовательских центров, ориентированных на создание и передачу новых знаний из области науки в производство, внедрение и реализацию наукоемкой продукции; создание научно-образовательного центра федерального значения (Дальневосточного федерального университета); формирование благоприятного инвестиционного климата; развитие института венчурного финансирования как системообразующего элемента инновационной деятельности.

Стратегия увязывает развитие традиционных, являющихся основой регионально-хозяйственного комплекса, отраслей экономики и располагаемых финансово-бюджетных ресурсов с формированием новых отраслей экономики региона, обеспечивающих в среднесрочной перспективе инновационный, многоотраслевой и сбалансированный характер ее развития.

В деятельности по научному и инновационному развитию края очень важна реализация Государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика Приморского края на 2013-2017 гг.». Данная программа нацелена, в частности, на предоставление государственной поддержки субъектам науки и инновационной деятельности за счет средств федерального и краевого бюджета Об утверждении государственной программы Приморского края «Экономическое развитие и инновационная экономика Приморского края» на 2013-2017 годы: постановление Администрации Приморского края от 07.12.12 №382-па. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Одним из важных этапов активизации науки и инновационной деятельности является создание региональной организационно-правовой базы, регулирующей и стимулирующей научно-техническую и инновационную деятельность. Первым шагом в этом направлении было принятие в 2008 г. Закона «Об науки и

инновационной деятельности в Приморском крае». В настоящее время ведется работа по совершенствованию данного правового акта Закон Приморского края от 15 февраля 2008 года N 195-КЗ "Об инновационной деятельности на территории Приморского края (в ред. Законов Приморского края от 03.12.2008 N 348-КЗ, от 02.04.2014 N 395-КЗ)/СИС "гарант"..

Оценивая нынешнее состояние науки и инновационной деятельности Приморского края как результат усилий и взаимодействия органов власти, бизнеса, а также научных и образовательных учреждений, представляется возможным сделать вывод о положительной динамике развития. Так, в 2015 г. доля инновационных предприятий (осуществляющих технологические, организационные и маркетинговые инновации) составляет 12% (в 2014 - 8%) от общего количества предприятий края и этот показатель является пятым среди других субъектов ДФО (после Магаданской области, Хабаровского края, Камчатского края, Чукотского АО), что несколько выше среднего показателя по ДФО и среднероссийского (11,2% и 10,4% соответственно) Роль субъектов Федерации в формировании модели развития экономики России/Отв. ред. Е.М. Бухвальд, А.В. Виленский. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. 232 с..

Наибольший уровень активности в исследуемом аспекте наблюдается у предприятий государственной формы собственности (федеральной, региональной и муниципальной) - 23%, рост по сравнению с 2014 г. составил 12%. Несколько ниже активность у предприятий частной формы собственности - 11%, однако также зафиксирован рост этого показателя по сравнению с предыдущим годом на 2,5%. Преобладающее число инновационно-активных предприятий функционируют в сфере промышленного производства (51%), среди которых производители электрооборудования, электронного и оптического оборудования, предприятия связи, производители пищевых продуктов. Данные 2015 г. не прерывают сложившийся тренд - наиболее внедряемыми инновациями являются технологические (в том числе продуктовые и процессные), на втором месте - организационные, на третьем - маркетинговые. Величина затрат на технологические инновации в 2015 г. составила около 2500 млн. руб., что выше аналогичного показателя в 2014 г. на 152%. Численность персонала, занятого в научно-исследовательских и проектно-конструкторских подразделениях предприятий возросло с 800 чел. в 2014 г. до 3500 чел. в 2015 г. Вместе с этим удельный вес инновационной продукции в общем объеме произведенной в крае продукции (работ, услуг) составляет 1,5%. Федеральная служба государственной статистики [официальный сайт].

URL:http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/science_and_innovations/science