

- на можливі 88 питань було дано 74 відповіді (84%). Така валова сума питань всіх анкет по цьому відділенню (88) виникає тому, що експерти — 4 академіки та 7 членів-кореспондентів — відповідали на 6 питань анкети, одне з яких доповнюється трьома уточненнями, тобто маємо 8 мінімальних запитань, помножених на 11 респондентів. Також за табл. 2 можна підрахувати ступінь проробки деяких питань.
- ❖ Залучити до експертизи не лише еліту Академії наук, а й «головну виробничу силу» — докторів і кандидатів наук, старших і молодших наукових співробітників.
  - ❖ Як модель подальшого прогнозування можна запропонувати анкетування на основі кваліфікаційної атестації: респонденти на місцях заповнюють «полегшену» анкету (кваліфікаційне прогнозування). Для полегшення інвентаризації ідей респонденту слід зазначати в анкеті, що питання стосується його професійної діяльності або розкриває його ерудованість (як це зробив Л.І. Францевич з Відділення загальної біології: «Відповіді стосуються лише зоології»). Це дозволить сконцентрувати респондента-експерта на більш точну відповідь.

*И.А. Булкин,  
ст. науч. сотр., канд. экон. наук*

## **К вопросу об адекватности механизма базового бюджетного финансирования современным задачам развития научно-технической деятельности в Украине**

### **Введение**

В среде специалистов-практиков по управлению научно-технической деятельностью в Украине, а также отечественных ученых-научковедов получила распространение путаница взглядов относительно направленности механизмов государственной поддержки науки и технологий. На очередном витке административной реформы потребовался пересмотр существующей практики бюджетного финансирования, в результате чего была обнаружена методологическая несостоятельность представлений, касающихся его основных составляющих — базового и программно-целевого финансирования. Вполне объяснимая увлеченность отечественных исследователей рыночными аспектами научно-технической деятельности (не освещенными ра-

нее) обернулась невниманием к вопросу о необходимости пересмотра сложившихся подходов к организации государственной поддержки науки. Вопрос актуализируется и тем, что некорректность существующих представлений уже воплотилась в проекты правительственных положений «Об основах и механизме реализации государственного заказа на выполнение научных исследований и разработок» и «О порядке проведения научных исследований и разработок за счет базового бюджетного финансирования». Принятие соответствующих нормативно-правовых актов грозит существенным ухудшением качества государственного управления и снижением качества проводимых исследований и разработок (далее — ИР).

Поэтому следует разобраться в семантике применяемых терминов, адекват-

ности их использования, а также предложить собственное видение содержания нормативных документов, призванных регламентировать осуществление данных процессов. При этом преследуются две цели:

- ❖ навести порядок в существующей практике организации финансового обеспечения ИР;
- ❖ усовершенствовать модель поддержки ИР в сторону большей полноты учета особенностей и обстоятельств функционирования экономики в условиях перехода к постиндустриальной экономике.

### **Сущность базового финансирования научно-технической деятельности**

Одним из первоочередных шагов по модернизации используемой в Украине модели финансирования ИР должен стать пересмотр понятия «базовое финансирование». Как ни странно, это понятие за все время своего употребления так и не получило надлежащего осмысления, ввиду чего хронологически последние попытки реформирования государственной научно-технической политики в аспекте финансирования превратились в простое «перетягивание каната» между сторонниками увеличения базовой и, с противоположной стороны, целевой поддержки науки. Вульгаризация практики государственного управления<sup>1</sup> заставляет обратиться к теории вопроса.

Представляется, что развернувшаяся полемика свидетельствует об отсутствии дополнителности между базовым и целевым финансированием в существующем ныне понимании. Если бы такая дополнителность (в сознании

лиц, принимающих решения) на самом деле присутствовала, вопрос звучал бы по типу вопроса: «кто важнее для зачатия ребенка: мать или отец?», т.е. изначально бессмысленно. Поэтому следует выяснить содержание, вкладываемое в понятие «базовое финансирование», а также определить категорию, которая будет логически парной к целевому финансированию, а значит, не будет давать оснований для практики «перетягивания каната».

Мы считаем, что логической противоположностью целевого финансирования выступает *миссионерское* финансирование. Содержанием миссионерского финансирования является поддержка объекта, исходя из ценностных соображений (о необходимости таковой поддержки). Поэтому регистрируемая цель ИР при миссионерском финансировании должна отражать скорее тренд исследовательских усилий творческого коллектива, нежели целенаправленное получение продукта, требуемого заказчиком (тем более, тщательно прописанное в тендерной документации). Финансовая поддержка предоставляется «под имя», под авторитет творческого коллектива или конкретного лица, ибо полагается, что средства будут израсходованы грамотно, а высококачественные результаты будут получены. Функция контроля перекладывается с плеч государства на совесть руководителей творческих коллективов, и это является нормальным, поскольку в ряде областей общественной жизни корректный контроль со стороны государства технически невозможен. Осознание данного обстоятельства есть выражение зрелости государственной политики, свидетельство подлинного от-

<sup>1</sup> В этом отношении примечательно поведение Министерства образования и науки Украины, которое вместо налаживания корректного учета особенностей процессов научно-технической деятельности попыталось законодательно оправдать «подминание» базового финансирования целевым. Отмечалось, что замечания НАНУ по поводу проектов обсуждавшихся положений о государственном заказе на научно-техническую продукцию и базовом финансировании противоречат программе деятельности Кабинета Министров Украины о переориентации финансирования науки и ИР на конкурсные основы, обеспечении экономической эффективности базового финансирования, а также не учитывают положения Концепции использования программно-целевого метода в бюджетном процессе, Закона Украины «О закупке товаров и услуг за государственные средства».

ношения к науке как к национальному достоянию в целом.

При таком подходе мы опираемся на парность широко используемых в западных странах управленческих категорий *mission-oriented* — *goal-oriented*, то есть видов деятельности, ориентированных соответственно на поддержание реализации миссии<sup>2</sup> (функции) и реализации процесса достижения цели. Можно предположить, что миссионерское финансирование — это примерно то же самое, что и базовое (в таком случае совершенно незачем выдумывать новый термин). Однако далее мы покажем, что это совсем не так, хотя при построении аргументации в пользу сохранения базового финансирования зачастую используются тезисы, характеризующее финансирование миссионерское (в части апеллирования к ценностному подходу).

Выдвигаемый нами тезис заключается в следующем: *термин «базовое финансирование» не связан ни с особенностями финансирования поискового исследовательского процесса (миссионерская поддержка), ни обеспечения получения результата (целевая поддержка). Базовое финансирование, как показывает практика, имеет своей задачей поддержание функционирования сети научно-технических организаций (и является не совсем корректным заменителем понятия «ведомственное финансирование»). Ввиду этого базовое финансирование противоположно и целевому, и миссионерскому видам финансирования, которые в свою очередь ориентированы на поддержку конкретных работ. Миссионерское и целевое финансирование взаимно дополняют друг друга.*

Происхождение термина «базовое финансирование» этимологически связано с практикой советского планирования, применявшего для определения величины расходов на ИР некоторый опорный,

базовый уровень, определенную точку отсчета. Не вдаваясь в полемику о качестве такого планирования («от достигнутого»), укажем, что данная технология в условиях инертного экономического развития системы со значительным запасом устойчивости была приемлемой.

В суровых реалиях независимой Украины в 1990-е годы содержание термина получило сильнейшее искажение. Планировать расходы на ИР в условиях первоначально экономического кризиса, а затем кризиса управления у правительства определенно не получалось, понятие «базы» для планирования стало эфемерным, поэтому в термине «поселился» иной смысл: базовое финансирование — это предоставляемый *гарантированный минимум обеспеченности* в условиях выживания (негласно понимается, что рыночные условия для науки — это перманентное выживание). Считается также, что дополнительное финансирование научно-технические организации должны привлекать сами. То есть базовое финансирование по своему содержанию приблизилось к *подспорью-вспомоществованию*, очень специфическому пособию «по бедности». Не случайно долгое время в управленческих кругах муссировался вопрос о разбивке научных организаций по группам в зависимости от доли их расходов, покрываемых из бюджета. В нормативных документах (в частности в Положении о Государственном реестре научных учреждений, которым предоставляется поддержка государства) фигурировали цифры 75, 50 и 25%, — уровни бюджетного «подспорья», кстати, несущего в своей природе вторичную — стимулирующую (относительно процесса производства знания) — функцию, а не первичную — субсидирующую: «будешь хорошо работать или понравиться оценщикам, получишь 75%, и т.д.».

<sup>2</sup> Совершенно не хочется, чтобы термин нес в себе нагрузку религиозной семантики, однако придумать более адекватный термин для ценностного характера мотивации финансирования достаточно непросто. Применение близкого термина «дарственное» финансирование фактически является «калькой» финансирования через систему грантов, которое часто имеет выраженный целевой характер. Автор приглашает научную общественность к поиску более удачного термина.

Если учесть, что доля бюджетных расходов в совокупном финансировании научно-технической деятельности в стране в последнее пятилетие стойко зафиксировалась на уровне одной трети и даже с учетом средств государственного сектора экономики и внебюджетных фондов дотягивает лишь до половины, данные нормативные уровни, на первый взгляд, представляются даже завышенными. Однако объяснение в ином: совершенно неясно, как заранее можно количественно рассчитать надлежащий объем поддержки, если финансирование научно-технических организаций будет производиться из нескольких, не связанных между собой источников. Поэтому база для исчисления объема гарантированного финансирования при этом отсутствует и приходится иметь дело с ожидаемыми (прогнозируемыми), а не фактическими расходами, да и то в тех случаях, когда функционирование научно-технической организации практически полностью зависит от бюджетных поступлений. Если же ситуация иная, то конкретные нормативные уровни «подспорья» уже никакого значения не имеют и являются эфемерными величинами.

По своей роли базовое финансирование имеет сходство с опорной ставкой в рыночной системе оплаты труда — авансируемой суммой для оплаты трудовых усилий работника в той части, где от его личной активности мало что зависит. Другая часть — переменная, поскольку зависит от взятых работником объемов работ или привлеченных заказов. Понятно, что ценностные, миссионерские аспекты с такой трактовкой базового начала увязываются слабо.

Тем не менее, они сохранились в очень уродливой форме. Так, неопределенность в организации ресурсного обеспечения работ по проектам Государственного фонда фундаментальных исследований (далее — ГФФИ) и государственным научно-техническим программам повлекла за собой неопределенность в эффективности использова-

ния получаемого финансирования: «вы делаете вид, что платите; мы делаем вид, что исследуем». Иными словами, плотность взаимодействия между заказчиками и исполнителями ИР очень сильно снизилась, что при неучете интенсивности предоставляемой поддержки формально стало напоминать внешние черты миссионерского финансирования (когда исполнители ИР мотивируются собственными интересами). Разумеется, о плодотворном исследовательском процессе речь здесь уже не идет, ибо зависимость между вкладываемыми ресурсами, режимом их поступления и отдачей практически полностью теряет свою эластичность (в таких условиях специалисты в большинстве своем занимают тем, чем хотят, время от времени мимикрируя свою деятельность под выполнение так называемых плановых тем). Представляется, что из-за произошедших необратимых изменений в научно-техническом потенциале ряд исследовательских коллективов даже при надлежащем уровне финансирования в будущем уже просто не сможет функционировать так же эффективно, как это было, например, в 1970—1980 гг.

В ходе реформ не сложилась и содержательная увязка базового финансирования с задачей *обеспечения базовых потребностей* научных коллективов в понимании создания комплекса необходимых условий для исследовательского процесса. Удовлетворительного бюджетного исполнения выплат по заработной плате для этой цели совершенно недостаточно, ибо нужно не только «людей кормить», но и «дело делать». В этом аспекте вышеупомянутая разбивка организаций по доле покрытия расходов за счет средств бюджета выглядит абсурдно: если 50% необходимых для исследовательского процесса затрат покрываются базовым финансированием, то выходит, что остальные 50% — это «излишествующее» финансирование? То есть непосредственной

связи между базовым финансированием и удовлетворением базовых потребностей также нет (для последнего нужно «добирать» средства со стороны). Кстати, целый ряд объектов, представляющих собой национальное достояние, просто обязательно финансировать на 100% (по технологическим причинам) либо не финансировать вообще, иначе исследовательский реактор может просто выйти из строя, а уникальная ботаническая коллекция — попросту перемерзнуть и сгнить. С этической же точки зрения, если государству не очень нужна та или иная научно-техническая организация, лучше честно закрыть ее, а не играть в выяснение доли бюджетных поступлений от общих исследовательских расходов — обширнейший полигон для чиновничьих манипуляций.

Таким образом, поиск семантико-технологических оснований для использования термина «базовое» оказался безуспешным. Само по себе представление о точке отсчета (расчетной «базе») можно употреблять применительно к описанию совершенно любого ресурсного потока и не только. Это — не более чем инструментальный прием. Поэтому вынесение особенности планирования давно ушедших лет в качестве титульной характеристики технологии государственного управления научно-технической деятельностью в настоящем обусловлено лишь управленческой традицией (подобно тому, как воинское звание «генерал-лейтенант» выше, нежели «генерал-майор», хотя звание «майор», напротив, намного выше, нежели «лейтенант»). Возможно, на создание традиции повлияло то обстоятельство, что руководители украинской науки формировались в профессиональном смысле как раз в эпоху расцвета советского планирования.

Действительно, термин «базовое» оказался созвучным задачам удовлетворения заранее определявшихся плановых потребностей научно-технической

организации. Согласно правилам хозяйствования того времени централизованные поступления средств в большинстве случаев осуществлялись для организаций через соответствующие патронирующие ведомства (отсюда — ведомственное финансирование), корректировка их объемов происходила от некоторого достигнутого уровня по организации в целом (отсюда — базовое). Изменившиеся экономические условия резко снизили эффективность такой управленческой практики, прежде всего в отношении финансирования конкретных работ. В итоге корректность дальнейшего использования термина оказалась под сомнением.

Базовое финансирование очень уместно для решения задачи консервации научно-технического потенциала: оно обеспечивает сохранность сети научно-технических организаций, которые выступают органами социальной защиты для своих работников. Решению же задачи привлечения отечественной науки к переводу экономики на инновационный путь развития базовое финансирование крайне мало адекватно. Привязка к нему в значительной мере обусловлена и психологически и вызвана стремлением сохранить статус-кво в плане организации научно-технической деятельности в изменчивых экономических и политических условиях. Разумеется, такая позиция не имеет ничего общего с околинновационными намерениями, хотя и обеспечивает ученым минимальный уровень социальной защищенности. Замечу, в условиях нестабильности в применении такого способа поддержки ИР нет ничего постыдного.

Рассмотрим, как отражается понятие о базовом финансировании в современном научно-техническом законодательстве стран СНГ.

Согласно Закону Российской Федерации «О науке и государственной научно-технологической политике» (1996 г.) финансирование научно-технической деятельности осуществляется государ-

ством на основе сочетания финансовой поддержки научных организаций и целевого финансирования конкретных научно-технических программ и проектов (статья 15). То есть дополняющими друг друга видами финансирования полагаются финансирование организации и целевое финансирование работы. Текст положения дословно перекочевал в статью 22 Закона Киргизской Республики «О науке и государственной научно-технической политике» (2003 г.). Несмотря на многочисленные заимствования, в киргизском законе, в отличие от российского, уделено специальное внимание классификации видов бюджетного финансирования. Определено (статья 23), что оно осуществляется путем конкурсного финансирования как средства поддержки фундаментальных исследований, проводимых в научных учреждениях и высших учебных заведениях; целевого финансирования государственных научно-технических программ и проектов; контрактного финансирования отдельных исследований и разработок и научно-инновационных проектов.

За счет бюджетных средств финансируются фундаментальные исследования и разработки; работы, выполняемые в рамках приоритетных направлений развития науки и техники; прикладные научно-технические разработки, результаты которых имеют общегосударственное значение; работы, связанные с научно-техническим сотрудничеством, на основе международных договоров.

Согласно Закону Республики Беларусь «Об основах государственной научно-технической политики» (1997 г.) финансирование научной, научно-технической и инновационной деятельности является приоритетным направлением государственной бюджетно-налоговой политики (статья 14). В отличие от законов других стран в тексте закона прямо указывается, что ассигнования на финансирование научно-технической и инновационной деятельности

производятся из бюджета и других контролируемых им источников. Известно, что политический либерализм позволяет государству оперировать лишь бюджетными расходами, так что белорусский подход вполне самостоятелен и практичен: не случайно прорывные проекты по созданию новых видов оружия в США велись и продолжают вестись в обход Конгресса, нередко под эгидой специальных служб.

Законом определено, что Национальное собрание Республики Беларусь при принятии закона о бюджете на очередной год устанавливает нижнюю границу общих затрат на научно-техническую и инновационную деятельность в процентах от расходной части бюджета; норматив объема финансирования фундаментальных и прикладных научных исследований в процентах к общему объему бюджетных ассигнований на научно-техническую и инновационную деятельность.

Таким образом, в Беларуси, помимо привязки нижнего уровня поддержки научно-технической деятельности к величине бюджетных расходов (что также присутствует в законе РФ), легитимизированы и структурные нормативы финансирования ИР по видам работ. Интересно, что согласно закону Киргизии отраслевые министерства, ведомства и местные государственные администрации обязаны предусматривать выделение определенных средств в объеме не менее 1% своего бюджета на развитие прикладных исследований и осуществление инновационной деятельности (помимо обязательных отчислений из средств республиканского бюджета в размере не менее 1% расходной части).

В законе Беларуси предусмотрен очень широкий спектр целей бюджетного финансирования научно-технической и инновационной деятельности: проведение фундаментальных и прикладных научных исследований; выполнение научно-технических программ; подготовка, повышение квалификации и аттестация научных кадров; развитие

материально-технической базы научных учреждений и организаций; финансовая поддержка инновационных проектов в части организации и проведения научных исследований и разработок; государственные капитальные вложения, связанные с научной, научно-технической и инновационной деятельностью; развитие государственной системы научно-технической информации (включая содержание научно-технических библиотек, информационных центров и фондов), подготовка и издание научно-технической и научно-методической литературы, проведение научных и научно-практических мероприятий (конференций, семинаров, симпозиумов, выставок и т.п.), обеспечение функционирования научно-информационных компьютерных сетей, пропаганда научных и научно-технических знаний; проведение государственной научно-технической экспертизы научно-технических программ и инновационных проектов; расходы, связанные с международным научно-техническим сотрудничеством; социальные нужды (до 1% объема ассигнований, выделяемых научным учреждениям, общественным организациям и объединениям ученых на научно-техническую и инновационную деятельность). Последний пункт является уникальным, ибо нигде более на уровне рамочных законов не встречается.

Примечательно, что положение о базовом бюджетном финансировании во всех упомянутых законах отсутствует! Увы, но это остается нашей отечественной особенностью. Базовое финансирование упоминается в законодательстве Украины, России, Беларуси и Киргизии об академиях наук соответствующих стран, но определение термина в них так и не приводится. Видимо, полагается, что он и так всем понятен.

В статье 34 Закона Украины «О научной и научно-технической деятельности» (1998 г.) указывается, что бюджетное финансирование ИР осущест-

вляется путем базового и программно-целевого финансирования. Использование в законодательстве только этих терминов (а иные подходы не предусматриваются) фактически канонизирует представление о палитре способов поддержки ИР и лишает исследователей мотивации к углубленному изучению рассматриваемых процессов. При этом забывается, что в нормативных актах, касающихся такой специфической сферы, как ИР, отражается не только объективная реальность, но и достаточно субъективные упрощенческие представления науковедов—разработчиков проектов нормативных актов о предметном поле финансирования научно-технической деятельности — по состоянию на время подготовки проекта закона. Данное обстоятельство обуславливает необходимость его периодической корректировки.

При всех недостатках данного подхода в законе присутствует прогрессивное представление о взаимной дополнителности базового и целевого финансирования как двух качественно различных технологий финансирования ИР. Другое дело, что природа каждой из них раскрыта пока не полностью, что толкает управленцев-практиков к наполнению их совершенно произвольным содержанием. В любом случае необходимо четко осознать принципиальную альтернативность миссионерского и целевого финансирования и невозможность сведения одного к другому, несмотря на всю «диалектику» управленческих нужд. К упрощенческому решению способна привести и значительная формальная схожесть в прохождении запросной, договорной и отчетной документации об ИР по контролирующим органам.

Хочется обратить внимание на то, что в отечественных нормативных актах, регулирующих процессы базового финансирования, его получателями выступают не научно-исследовательские работы, а научно-технические органи-

зации. Так, постановлением Кабинета Министров Украины «О базовом финансировании фундаментальных научных исследований научно-исследовательских учреждений за счет средств государственного бюджета» (№ 1238 от 13.07.1999 г.) утверждается список организаций — получателей финансирования «згідно з розділом видатків «Фундаментальні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу» за кодом «Фундаментальні дослідження наукових установ». Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, до сфери управління яких належать науково-дослідні установи, Національній академії наук та галузевим академіям наук установити контроль за цільовим використанням коштів, що виділяються на проведення фундаментальних досліджень». Таким образом, базовое финансирование получают избранные организации, работы проводятся подконтрольно по ведомственному принципу, чтобы организации не использовали предоставленные средства не по назначению. Понятно, что этим реализуется классический административно-бюрократический подход к управлению: работы фактически проводятся ведомствами посредством подчиненных им формально самостоятельных научно-технических организаций.

Тем не менее, еще в 1998 г. ситуация была гораздо абсурднее: группа избранных организаций получала базовое финансирование как по коду «Фундаментальные исследования научных учреждений», так и по коду «Финансирование поисковых и прикладных разработок» (согласно Постановлению Кабинета Министров № 1003 от 29.06.1998 г.). То есть главным было попасть в список субсидируемых организаций вне всякой привязки к выполнению фундаментальных исследований.

Как ни странно, несмотря на кардинальность последующих изменений в бюджетной классификации, в более поздних правительственных документах

тема базового финансирования научно-технической деятельности вплоть до 2004 г. не поднималась.

### **В чем состоит управленческая проблема**

В начале 2004 г. Министерством образования и науки были предложены к рассмотрению проекты положений «О порядке проведения научных исследований и разработок за счет базового бюджетного финансирования» и «Об основах и механизме реализации государственного заказа на выполнение научных исследований и разработок», в которых базовому финансированию было придано оригинальное толкование.

Согласно первому положению базовое финансирование — это «механизм предоставления средств из государственного бюджета, в соответствии с которым... головным распорядителем средств поручается осуществлять финансовое обеспечение фундаментальных и прикладных исследований и прикладных разработок подведомственных бюджетных научных учреждений, высших учебных заведений, государственных научно-технических предприятий и головных отраслевых научных учреждений». Таким образом, во-первых, связи предоставления базового финансирования с конкретным видом работ нет, во-вторых, получение средств осуществляется по ведомственному принципу.

Далее: «базовое финансирование — составная часть финансирования... государственного заказа на выполнение научных исследований и разработок». Этим фактически заявляется, что государственный заказ — это спектр абсолютно всех ИР, которые финансируются государством, а не ограниченный ряд работ, выполняемых для нужд государства как конкретного заказчика. Таким образом, все отношения между государством и наукой переводятся в плоскость «заказчик — исполнитель», причем государство «заказывает» и те работы, требования к результатам которых оно даже не может сформулировать (фундаментальные ис-



следования). В настойчивом стремлении внедрения такого подхода современное руководство страны, пожалуй, уподобляется Г.Герингу, в свое время заявившему, что «все, что летает, — мое». При его последовательном воплощении никогда бы не возникли такие самостоятельные роды войск, как армейская и морская авиация.

Положением закрепляется, что государственными заказчиками осуществляется организация конкурсов и торгов с целью отбора проектов и программ ИР, хотя остается неизвестным по каким критериям их проводить, если не известно какой объем финансирования будет выделен в следующем году. Получается, что только по критериям научно-техническим, а весь совокупный объем запрашиваемых средств обязательно найдет свое место при подготовке бюджета. Не слишком, на наш взгляд, обосновано и настойчивое употребление термина «торги» применительно к научно-технической сфере. Впрочем, эта деталь как раз и отражает стремление управлять всеми отраслями экономики «под единую гребенку». Иные, неконкурсные, механизмы бюджетного финансирования в проектах обоих положений отсутствуют. Таким образом, по мнению Министерства образования и науки, и базовое, и прочее финансирование обязательно должно быть конкурсным. Увы, но это — очередной пример впадения в управленческие крайности.

Понимание базового финансирования как особого рода пособия сыграло с ним злую шутку: управленческий активизм современной правящей элиты толкнул его под «катки» программно-целевого подхода. Сам по себе уместно употребленный программно-целевой подход нареканий вызывать не может и не должен, однако отсутствие сколько-нибудь значимого опыта его применения в отечественных условиях плюс желание кардинально изменить ситуацию в сфере ИР привели к фактической гиперболизации его возможностей в плане организации объективных и рациональных механизмов распределения бюджетных средств.

Судя по содержанию анализируемых проектов документов, имеет место фактическое замещение «базового» финансирования целевым. Однако примечательно другое — содержание целевого финансирования подменяется семантикой конкурсного, что методологически принципиально неверно: конкурсным может быть и миссионерское финансирование (пример — деятельность Государственного фонда фундаментальных исследований, далее ГФФИ). Ситуацию можно понять: настойчивое внедрение конкурсных начал явилось запоздалой реакцией на худшие проявления советской практики управления. Однако ныне такая деятельность получила гипертрофированные масштабы: теперь тендер объявляется даже тогда, когда конкурентов на проведение просто нет (например в Украине физиологией мхов занимаются всего шесть человек, с кем им конкурировать?). С другой стороны, целевое финансирование может быть и безальтернативным, пример — проекты по созданию ядерного оружия в СССР и США (хотя в Германии, наоборот, «процвела» конкуренция нескольких научных школ, в результате чего, несмотря на первоначальное первенство немецких физиков в теории вопроса, ядерное оружие так и не было создано).

Теперь попытаемся разобраться, какие работы должны поддерживаться миссионерским финансированием, какие — целевым.

Согласно Закону «О научной и научно-технической деятельности» базовое финансирование предоставляется для обеспечения:

- ❖ фундаментальных научных исследований;
- ❖ наиважнейших для государства направлений исследований, в том числе в интересах национальной безопасности и обороны;
- ❖ развития инфраструктуры научной и научно-технической деятельности;
- ❖ сохранения научных объектов, составляющих национальное достояние;

❖ подготовки научных кадров.

Исходя из состава перечня объектов «базового» финансирования, получается, что тип работ по стадиям научно-производственного цикла является определяющим для применения той или иной технологии финансирования. Мол, фундаментальная наука — это непреложная ценность цивилизованного общества и, соответственно, должна поддерживаться миссионерским финансированием, а остальные типы работ, будучи по направленности гораздо ближе к конкретному заказчику, — финансированием целевым. Корректно ли это?

Национальные управленческие традиции существенно влияют на функционирование фундаментальной науки. Так, важной особенностью отечественного развития явилось то, что советский большевизм, опиравшийся на естественнонаучные представления середины XIX века (в марксистской трактовке), оказался очень созвучным идеалу технократизма — покорению стихий природы и истории посредством мобилизованной рациональности. Не случайно, что СССР выступил пионером в формировании государственной научно-технической политики. Примечательно и то, что основным идеологическим движителем политического курса являлась борьба с «кустарщиной и элитарностью буржуазной науки» (цит. по 1, [с.34]), ее дистанцированностью от нужд производства. Как показал последующий опыт, вопросы интеграции науки и производства, несмотря на многолетние организационные изыскания, были решены лишь частично.

Идеологический технократизм воспрепятствовал утверждению понимания пагубности подмены рациональным планированием спонтанного творческого начала, которое имманентно присуще фундаментальной науке. Как отмечал А.С.Панарин, «в рамках дихотомии организованная (искусственная) деятельность — неорганизованная (природная) среда любая спонтанность выступает под знаком срыва, вторжения сил хаоса, про-

рванной плотины, которую необходимо срочно чинить» [2, с.125]. Следствием технократического мышления (кстати, разделяемого многими научными работниками) был ряд попыток приближения режима функционирования фундаментальной науки к науке производственно ориентированной, применительно к которой использование плановых подходов вполне уместно и потенциально эффективно. Рецидивы подобной управленческой философии мы наблюдаем и в современной Украине, где под лозунгом повышения эффективности использования человеческого потенциала и борьбы за унификацию механизмов государственного управления фундаментальная наука фактически лишается особого режима взаимодействия с обществом.

Крайне важно учесть, что функционирование фундаментальной науки предусматривает по сути своей акт дарения научным работником приобретенного им знания обществу, что совершенно выходит за рамки коммерческих соображений. В свою очередь и общество должно отвечать подобным, — одаривать ученых возможностями к творческой деятельности и личностному росту (здесь имеется непосредственная связь). В противном случае, т.е. при всеобщей коммерциализации научно-технической деятельности, энергия творческой увлеченности подменяется трезвым расчетом, механизмы дарения блокируются, в результате чего фундаментальная наука неизбежно вырождается в прикладную, возможно даже очень эффективную. Не случайно развитие фундаментальной науки в США в значительной мере опирается на привлечение умов из стран с относительно меньшей укорененностью коммерческого подхода к научно-технической деятельности. Увы, по мере постепенной «американизации» национальных экономик и деквалификации местных ученых-фундаментальщиков источники такой подпитки в будущем иссякнут.

На практике уже пятый год подряд объем фундаментальных работ в Украине на 15—25% превышает объем исследований прикладных. В условиях более чем прагматичного отношения к науке в обществе и богатого индустриального прошлого, накопившего значительный прикладной научно-технический потенциал, это выглядит парадоксальным. Объяснение же кроется в искаженной самоидентификации исполнителями ИР своей деятельности: любые работы удобнее подавать в качестве фундаментальных как более защищенных в бюджетном понимании этого слова (здесь мы встречаемся с новым смыслом «базового» финансирования как ресурсно защищенного). Выходит, что большинство кадров в украинской науке только тем и занимаются, что приращивают знание (т.е. реализуют функцию фундаментальной науки). Должно быть, много его у нас накопилось!

Трудно спорить с тезисом о том, что внимание к внутренней инфраструктуре науки и подготовке кадров в значительной мере обуславливает перспективы развития отечественного научно-технического потенциала. Вполне логично сюда включить и издание научной литературы, и организацию международного сотрудничества ученых, т.е. все, что влияет на качество научного труда и воспроизводство традиций в научной системе, пускай даже очень опосредовано. Расходы на подобные нужды, а также в отношении объектов, представляющих собою национальное достояние (следует разработать механизм регулярного обновления перечня таковых объектов), должны производиться посредством безальтернативного миссионерского финансирования. Никакое управленческое новаторство в плане выдумывания конкурсов здесь недопустимо.

Необходимо обратить внимание на то, что предоставляемые ГФФИ гранты являются средством реализации дополняющего конкурсного миссионерского финансирования, ибо содержательно связаны именно с ним. Как-то нелепо разыг-

рывать грант для обеспечения возможности функционирования уникального научного оборудования, — на то и свойство уникальности (были бы два похожих синхрофазотрона, можно было бы выбирать какой из них для страны важнее). Зачем-то же существует Государственный реестр научных объектов, составляющих национальное достояние. На худой конец, конкурс можно проводить по поводу тематики исследований, которые будут базироваться на использовании такого оборудования. То есть основанием для практики предоставления грантов является практическая оправданность реализации конкурсного подхода. Если такой оправданности нет, гранты не нужны, несмотря на всю нынешнюю популярность и политическую привлекательность этого слова. Не стоит забывать, что этимологически грант — это дарение, поэтому и к целевому финансированию он также никакого отношения не имеет. Таким образом, если ученые желают посоревноваться (т.е. участвовать в конкурсе) за дополнительные средства для реализации собственных исследовательских интересов в плане (свободного) творческого поиска, им следует обращаться в ГФФИ (разумеется, не такой бедный, как сейчас).

Обратим внимание на то, что согласно статье 2 рассматриваемого закона РФ гранты — это «денежные средства, передаваемые безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, на проведение конкретных научных исследований на условиях, предусмотренных грантодателями». В рамочном законе Киргизской Республики определение гранта полностью идентично российскому варианту. В отечественном Законе «О научной и научно-технической деятельности» и законе Республики Беларусь определение гранта отсутствует. Единственное упоминание о грантах в законе Украины касается обязанностей Министерства образования и науки регистрировать гранты, предоставляемые отечественным ученым в рамках междуна-

родного научно-технического сотрудничества.

Еще раз подчеркнем, что логически парными категориями являются пары миссионерское — целевое и конкурсное — безальтернативное (эксклюзивное). Противопоставлять конкурсное начало миссионерскому подходу — бессмысленно и вредно, так же как и реорганизовывать всю поддержку ИР исключительно в форму целевого и конкурсного финансирования. Можно целиком согласиться с мнением А.С.Поповича о том, что расширение на ГФФИ Положения об основах и механизме государственного заказа на использование научных исследований и разработок практически обесмыслит его существование [3].

К сожалению, в области социальных наук так и не нашел удовлетворительного разрешения вопрос о границе между фундаментальными и прикладными исследованиями (международные пособия по статистике научно-технической деятельности, как правило, оперируют примерами из области естественных наук). Почему-то считается, что в этой области абсолютное большинство исследований носит фундаментальный характер, а выполнение прикладных работ является непочетным, чем-то второстепенным (хотя подготовка всевозможных программ экономического возрождения, если это не сугубо политический заказ, является классическим примером именно прикладных исследований). Представление же о разработках и инновациях, связанных с функционированием социальных наук, в настоящее время вообще слабо артикулировано. Любопытно, что в описании направленности и содержания работ якобы фундаментального характера очень часто используется слово «разработка» (видимо, придает солидность).

### **Проблемы употребления целевого финансирования**

Где же место целевому финансированию? В современных условиях у него

предостаточно функций. Той же статьей закона определяется, что программно-целевое финансирование осуществляется, как правило, на конкурсной основе для:

- ❖ выполнения научно-технических программ и отдельных разработок, направленных на реализацию приоритетных направлений развития науки и техники;
- ❖ обеспечения проведения наиболее важных прикладных научно-технических разработок, которые выполняются по государственному заказу;
- ❖ финансирования отдельных проектов в рамках международного научно-технического сотрудничества.

Обратим внимание на нечеткость формулировок в тексте закона: с одной стороны, «наиважнейшие для государства направления исследований...» (объект базовой поддержки), с другой, — «проведение наиболее важных прикладных научно-технических разработок» (объект программно-целевой). Где принципиальная граница между ними? То, что второе оформляется как государственный заказ, на наш взгляд, не является адекватным критерием различения: практика показывает, что оформить работу можно как угодно. Поэтому представляется, что оба вида работ должны находиться в единой группе целевого финансирования. Но какого?

По каким-то причинам в тексте закона целевое финансирование неизменно увязывается с конкурсным подходом. Смещение целевого и конкурсного финансирования является чрезвычайно пагубным. Так, важнейшие для государства работы по своему определению являются предметом государственного заказа, поэтому их вполне оправданно переместить в целевое безальтернативное финансирование (зачем устраивать конкурс, если выбор уже сделан, ради утрированных «демократических» принципов?). Если целенаправленная фундаментальная работа, находившаяся ранее на миссионерском финансировании, на

поисковой стадии принесла плоды, будет вполне логичным перевести ее на целевое безальтернативное финансирование с доведением до практических результатов (разумеется, уровень финансирования при этом должен быть увеличен). Поэтому тезис о том, что механизм (целевого) государственного заказа на научно-техническую продукцию приемлем только в отношении прикладных исследований и разработок, несмотря на кажущуюся очевидность, является небесспорным. Как только появляется государственный интерес к применению результатов фундаментальных наук, в дополнение к миссионерскому должны подключаться механизмы целевого финансирования. Единственное, в чем загвоздка, это в обеспечении необходимого уровня гибкости государственного управления в ходе сопровождения реализации цикла исследований, в правильном применении нескольких технологий финансирования, в умении фокусировать и формулировать государственный (национальный) интерес.

Укажем и на то, что размещение части прикладных ИР (особо важных для обороны и национальной безопасности) в разделе базового финансирования обуславливается также непониманием сути целевого безальтернативного финансирования (опять же действует синдром понимания базового финансирования как защищенного от всякого секвестирования).

Неоднозначным является и вопрос о финансировании приоритетных направлений науки и техники: помещение этих работ в блок целевого финансирования отрицает возможности свободного научного поиска, требующего миссионерской поддержки. В связи с этим А.С. Попович сетует, что по-настоящему конкурсная программно-целевая составляющая бюджетного финансирования приоритетных направлений развития науки и техники составляет всего несколько процентов и ее крайне необходимо довести до 30 процентов.

Будем честными: в Украине в методическом аспекте разработан и введен в действие более-менее взвешенный механизм контроля за эффективностью расходования бюджетных средств по базовому финансированию (в традиционном понимании), однако в практическом аспекте эти разработки остаются лишь предметом гордости их создателей.

До сих пор сложно сказать, насколько практически эффективно существование Государственного реестра научных организаций, которым предоставляется поддержка государства, насколько корректен отбор исследовательских структур в Перечень научных учреждений и высших учебных заведений, которым предоставляется базовое финансирование для осуществления научной и научно-технической деятельности. Опыт использования данного инструментария нуждается в обстоятельном изучении. Заметим, что необходимо учитывать не только качество нормативно-методических разработок, но и условия их применения, в том числе так называемую инновационную культуру управленческого аппарата, причем не только в отношении миссионерского финансирования, но и целевого. Не случайно А.С. Попович отмечает, что механизм формирования государственного заказа в Украине зачастую подменяется формально-бюрократической имитацией тендеров даже в тех случаях, когда заказчик не имеет необходимых входных данных для создания тендерной документации.

Существуют и вполне объективные сложности. Так, остается открытым важный практический вопрос о том, как организационно осуществлять предоставление миссионерского финансирования представителям авторитетных научных школ для обеспечения поисковых работ с не всегда определенными результатами. Этому препятствует отсутствие четкой работающей методики идентификации научных школ и политической воли для ее применения. К тому же в

условиях дисциплинарного разнообразия современной науки (по Классификатору видов научно-технической деятельности выделяются более 600 научных направлений) достаточно сложно провести объективную экспертизу деятельности конкретных научных школ.

В любом случае на долю целевого финансирования (и конкурсного, и безальтернативного) выпадает весомая часть бюджетной поддержки науки, и оно должно быть оптимизировано.

### Заключение

Мы не призываем к форсированному изменению организации проведения ИР в стране: все должно быть грамотно подготовленным. Тем не менее, причины сохраняющегося положения вещей и причины зреющих конфликтов должны быть вскрыты и представлены широкой общественности. Корень проблемы состоит в следующем: государственные чиновники пытаются организовать переход к финансированию конкретных работ, но по необразованности гиперболизируют эффективность программно-целевого подхода и конкурсных начал, а руководители научно-технических организаций, стараясь сохранить свои структуры, всячески раздувают достоинства базового финансирования научно-технической деятельности. Не правы и те, и другие. В первом случае обеспечение проведения работ (любого вида) подменяется финансированием получения заранее определенного результата, что изначально игнорирует миссионерский подход к поддержке науки. Во втором случае миссионерские соображения используются для маскировки вполне естественной для руководства заинтересованности в сохранении собственной организации. Инвертировав тезис, можно сказать, что если любая организация хочет продолжить свое существование, ей следует любым путем заполучить базовое финансирование. Не случайно в нормативных актах, регулирующих процессы базового фи-

нансирования, его получателями выступают не научно-исследовательские работы, а научно-технические организации. Предпочтительные условия поддержки адресуются именно им, а не работам или конкретным исполнителям. Отсюда, кстати, и манипуляции с нормативами: например, 50%, 75% или другой уровень покрытия расходов организации за счет бюджета. В случае конкретного проекта просто нет от чего отсчитывать доли: работа или делается, или нет. Было бы совсем нескромным, если бы научно-технические организации имели право на получение статуса национального достояния: тогда при положительном решении они могли бы вообще не работать.

При сохранении существующего положения реализация ценностного подхода к науке и формирование связанной с ним гибкой управленческой культуры переносятся в неопределенное будущее. Это может быть выгодно органам исполнительной власти, ибо не требуется изыскивать новые подходы к управлению миссионерской деятельностью: гораздо легче оправдаться актуальностью текущего момента, требующего максимальной привязки ИР к нуждам экономики. Миссионерское финансирование в таком контексте воспринимается чем-то несерьезным. Сохранение сложившейся модели может быть выгодно и руководству научно-технических организаций, поскольку после обретения особого статуса фактически освобождает от требования перехода на гибкую инновационную модель функционирования организации и формирования портфеля заказов. Не выгодно только непосредственным исполнителям ИР, прежде всего — в области фундаментальных исследований.

Поэтому мы считаем целесообразным:

1) официально признать, что содержание статьи 34 Закона Украины «О научной и научно-технической деятельности» требует глубокой содержательной переработки в соответствии с новыми реалиями;

2) легализовать ценностный подход к поддержке ИР, разработать комплекс необходимых нормативных документов, касающихся реализации миссионерского финансирования. В частности, разработать механизм передачи функции контроля исполнителям ИР, которые будут ответственны за грамотность расходования средств по конкретным работам;

3) либо отыскать достаточные основания для использования термина «базовое», либо от него отказаться и употреблять более корректные термины, например институциональное или миссионерское финансирование. Не смешивать указанные термины с ведомственным финансированием, ибо при нормальной управленческой практике ведомство должно применять несколько (а в случае со специализированными научными ведомствами — целый ряд) технологий финансовой поддержки;

4) переработать Положение о порядке проведения научных исследований и разработок за счет базового бюджетного финансирования, подготовив вместо

него Положение о предоставлении научно-исследовательским коллективам миссионерского финансирования за счет средств государственного бюджета;

5) апробировать на широком массиве объектов и на основании этого доработать методику аттестации научных организаций, коллективов и оценки результативности их деятельности;

6) доработать Положение об основах и механизме реализации государственного заказа на выполнение научных исследований и разработок, исключив из него проекты Государственного фонда фундаментальных исследований;

7) радикально увеличить ресурсные возможности ГФФИ Украины, например до одной трети бюджетных расходов на фундаментальные исследования. Это позволит придать ГФФИ статус главного распорядителя конкурсного миссионерского финансирования, создать достойную альтернативу ведомственному подходу к организации поддержки ИР, а также частично решить проблему «утечки мозгов».

1. *Лахтин Г.А.* Организация советской науки. — М.: Наука, 1990.
2. *Панарин А.С.* Православная цивилизация. — М.: Колокол, 2003.
3. *Попович О.С.* Науково-технологічна та інноваційна політика: основні механізми формування та реалізації / Під ред. д-ра екон. наук, проф. Б.А.Маліцького. — К.: Фенікс, 2005. — 226 с.

*В.В. Сенченко,  
ст. науч. сотр., канд. техн. наук*

## **Планирование научно-технического и промышленного развития в Японии**

В мире ускоренно происходят эпохальные изменения во многих сферах жизнедеятельности мирового сообщества. Среди них к наиболее значительным следует отнести формирование в постсоциалистических странах нового социально-экономического строя, базирующегося на рыночной системе хозяйствования. Осуществление такой трансформации экономики представляет собой сверхсложный ком-

плекс проблем, непосредственно затрагивающих все стороны функционирования общества. Сложность решения этого комплекса проблем прежде всего обусловлена тем, что пока нет достаточной теоретической базы для научного обоснования социально-экономических преобразований в странах, которые пребывают в процессе перехода от централизованной плановой экономики к рыночной.