

Государственные учреждения науки

Контуры предстоящей реформы

Г.А. Китова*



Государственные научные учреждения составляют почти треть российских организаций, выполняющих исследования и разработки. Анализ состояния бюджетной сети в науке свидетельствует о настоятельной потребности в ее реформировании.

В сложившихся в настоящее время правовых и финансовых условиях расширился арсенал инструментов реструктуризации бюджетной сети. При разработке программы модернизации следует учитывать особенности деятельности и состояние ресурсной базы каждого конкретного учреждения, занимающегося исследованиями и разработками. Успешное реформирование данной сферы требует постоянного мониторинга ситуации, складывающейся в бюджетном секторе науки.

* Китова Галина Ахметовна — заведующая отделом научной политики, Институт статистических исследований и экономики знаний ГУ–ВШЭ.
E-mail: gkitova@hse.ru

Около половины предприятий и организаций Российской Федерации, находящихся в государственной собственности, являются государственными учреждениями — некоммерческими организациями, созданными государством для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Наиболее значимые для них правовые новации в последние годы были связаны с новой редакцией Бюджетного кодекса РФ [№ 63-ФЗ, 2007] и выделением трех типов государственных учреждений: автономных [№ 174-ФЗ, 2006], казенных и нового типа бюджетных [№ 83-ФЗ, 2010].

Для государственных учреждений науки, составляющих примерно 2.2% от общего числа государственных учреждений, эти новшества дополнены, во-первых, признанием научных учреждений государственных академий наук самостоятельной категорией [№ 217-ФЗ, 2009] (хотя их правовой статус остается пока неопределенным) и, во-вторых, предоставлением права создания хозяйственных обществ для коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности.

Указанные новации расширили возможности формирования государственных научных учреждений, каковыми в России являются почти треть организаций, выполняющих исследования и разработки (ИиР). Теперь инструменты их модернизации не исчерпываются ликвидацией и пятью формами реорганизации юридического лица, предусмотренными Гражданским кодексом РФ¹.

С учетом направленности анти- и посткризисной политики Правительства РФ на повышение эффективности использования и экономию бюджетных средств, реструктуризацию и сокращение масштабов бюджетной сети, с одной стороны, и на форсированную модернизацию экономики и переход к инновационному развитию — с другой, обращение к потенциалу реформы государственных научных учреждений представляется не только обоснованным, но и чрезвычайно актуальным. В статье предпринята попытка оценить состояние сети этих учреждений, а также рассмотреть сценарии ее реструктуризации в контексте сложившихся на сегодняшний день правовых, финансовых и иных возможностей и ограничений.

Контекст и основные направления реформы

В последнее время претензии в адрес государственных (муниципальных) учреждений, подавляющее большинство которых пока остается бюджетными, сводятся к тому, что формирование их сети происходило в принципиально иной социально-экономической среде, а функционирование препятствует реализации современных подходов к государственному управлению и оказанию государственных услуг, повышению эффективности использования бюджетных средств.

Сегмент автономных учреждений пока заметен лишь в нескольких субъектах РФ и почти не представлен на федеральном уровне. Федеральные бюджетные

учреждения (ФБУ) составляли в 2008 г. около 13% (25.3 тыс.) от общего числа государственных и муниципальных учреждений и обладали значительно большей частью их финансовых, материально-технических и иных ресурсов. Оценка состояния сети этих организаций могут служить доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Доля таких доходов в расходах ФБУ в среднем незначительна (10.3%) [Лавров, 2009], но варьирует в зависимости от сферы деятельности конкретной организации и иных характеристик. В 2008 г. более четверти ФБУ (26.7%) представляли аппарат федеральных органов исполнительной власти, свыше трети — выполняли функции в сфере обороны, правоохранительной деятельности и безопасности, а остальные — оказывали услуги физическим и юридическим лицам. Наиболее успешной была предпринимательская деятельность последней группы: доходы от нее обеспечивали более 40% расходов почти каждого четвертого учреждения этой группы и лишь каждого 17-го ФБУ.

Практически все программные документы российской анти- и посткризисной политики предусматривают реструктуризацию (либо оптимизацию) бюджетной сети (прежде всего, ее федерального уровня). Так, в «Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2012 года» [Основные направления, 2008] реструктуризация представлена в качестве необходимого условия сбалансированности бюджета, обеспечение которой является одним из приоритетных направлений макроэкономической политики. В антикризисной программе Правительства РФ на 2010 год [Основные направления, 2009] реструктуризация бюджетной сети признана не только инструментом, но и самостоятельной модернизационной задачей. Меры по созданию условий и стимулов для ее решения, обозначенные в «Программе повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» [Программа Правительства РФ, 2010], включают:

- изменение типа ряда существующих государственных учреждений (бюджетных) на автономное учреждение (АУ);
- разработку в 2010 г. проектов подзаконных актов, необходимых для реализации федерального закона [№ 83-ФЗ, 2010], предусматривающего трансформацию существующих бюджетных учреждений либо в казенные, либо в бюджетные (нового типа);
- создание, начиная с 2011 г., казенных и бюджетных учреждений нового типа;
- упрощение действующих правил реорганизации (в форме слияния и присоединения) и ликвидации существующих бюджетных учреждений

Контуры предстоящей бюджетной реформы приобрели определенность (прежде всего, в части направлений и инструментов), что позволяет проецировать ее на различные сегменты бюджетной сети — федерального уровня и уровня субъектов РФ, отдельных отраслей, сфер деятельности и т. д. При выборе и реализации решений по реструктуризации в каждом конкретном случае должны быть выявлены и учтены особенности

¹ В соответствии со ст. 57 ГК РФ, реорганизация юридического лица может быть осуществлена в форме слияния, присоединения, разделения, выделения и преобразования.

различных сегментов². Особая организация бюджетной сети науки в России определяется не только профильным федеральным законом [№ 127-ФЗ, 1996], но и иными правовыми актами, затрагивающими институт государственных учреждений в целом, государственные академии наук и др.

Ниже рассматриваются перспективы реформы федерального сегмента бюджетного сектора науки, т. е. федеральных бюджетных учреждений этой сферы, которые представлены, во-первых, научными организациями³, подведомственными федеральным органам исполнительной власти и осуществляющими свою деятельность в форме государственного бюджетного учреждения, и, во-вторых, научными учреждениями, созданными государственными академиями наук. Выводы и рекомендации относительно подготовки, реализации и эффектов реформы института государственных учреждений в науке получены в результате:

- детализации основных положений предстоящей реформы сети ФБУ в сфере ИиР до уровня ее основных инструментов, которые прокомментированы в табл. 1;
- выявления информационных ресурсов, необходимых для анализа состояния ФБУ науки;
- диагностики сети ФБУ науки с целью оценки потенциала ее реструктуризации и выбора наиболее адекватных и действенных инструментов.

Информационная база анализа

Диагностика состояния сети ФБУ науки осуществляется нами на основе результатов единовременного федерального статистического наблюдения за организациями научно-технического комплекса (инвентаризации). Оно проводилось в 2008 г. во исполнение «Плана мероприятий по реализации Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период 2006-2008 годов» (утвержден Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике, протокол № 1 от 15.02.2006 г.) по форме № 2 — наука (НТК) «Сведения об организации научно-технического комплекса» с целью получения полной статистической информации о состоянии и структуре научно-технического комплекса страны в интересах обоснования эффективной государственной политики в сфере науки и технологий [Гохберг, Мартынова, 2009].

Выбор информационной базы исследования диктовался тем, что данные инвентаризации до сих пор остаются практически единственным источником сводной,

достоверной и все еще актуальной информации, позволяющей оценить состояние сети ФБУ науки и потенциал ее реструктуризации.

Сводные данные федерального статистического наблюдения в сфере науки не позволяют извлечь сведения о ФБУ науки в том смысле, в каком они определены выше. Это связано со спецификой понятийного аппарата федерального статистического наблюдения за научной деятельностью, который гармонизирован с действующими в этой области международными стандартами и предназначен для сферы ИиР [OECD, 2002; Гохберг, 2003]⁴. В соответствии с принятой в статистике классификацией организационно-правовых форм деятельности [Индикаторы науки, 2009] выделены бюджетные учреждения этой сферы в целом. Динамика характеризующих их основных показателей за период 2006-2008 гг. представлена в табл. 2.

Приведенные данные свидетельствуют о концентрации значительной части организаций и ресурсов сферы науки (особенно основных средств) в рамках сети, объединяющей все бюджетные учреждения, выполняющие ИиР: федеральные (включая вузы, подавляющее большинство которых является бюджетными учреждениями федерального уровня), в субъектах РФ и муниципальные. Выделить из этого множества сегмент ФБУ науки не представляется возможным⁵.

Доступ к первичным статистическим данным (в том числе по организациям сферы ИиР) практически заблокирован принятым в 2007 г. федеральным законом об официальном статистическом учете [№ 282-ФЗ, 2007], который квалифицирует такие данные как конфиденциальную информацию ограниченного доступа.

Из других потенциальных источников достоверных сведений о ФБУ науки заслуживают внимания статистический регистр, формирование и ведение которого осуществляет Росстат (Статрегистр Росстата)⁶, и Сводный реестр, который ведет Федеральное казначейство⁷. Однако ни Статрегистр Росстата, ни Сводный реестр не позволяют идентифицировать принадлежность организаций (включая бюджетные учреждения) к сфере науки, что, в конечном счете, определяет их непригодность для оценки состояния сети ФБУ науки.

В силу сказанного полученные в 2008 г. результаты инвентаризации организаций научно-технического комплекса РФ до сих пор остаются единственным источником наиболее полной и подробной информации, необходимой для проведения такого анализа.

² Следует заметить, что какие-либо специальные усилия по выявлению и анализу особенностей предстоящей реструктуризации федерального, отраслевых или иных сегментов отечественной бюджетной сети пока не предпринимаются. Отчасти это можно объяснить тем, что последние новации в части направлений и инструментов ее реализации появились сравнительно недавно. Например, в работе [Клячко, Мау, Синельников-Мурылев, 2009] реформа бюджетных учреждений рассматривается в общем контексте, исходя из особенностей их правовой модели и ее реализации. Рамки анализа ограничены образованием и созданием в этой сфере АУ, что далеко не исчерпывает вопросов, возникающих в связи с предстоящей реформой бюджетной сети и ее проекцией на различные сферы деятельности.

³ Закон о науке [№127-ФЗ, 1996] определяет научную организацию как «...юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также общественное объединение научных работников, осуществляющие в качестве основной научную и (или) научно-техническую деятельность, подготовку научных работников и действующие в соответствии с учредительными документами научной организации».

⁴ Так, в число организаций, выполняющих ИиР, входят не только научные, но и иные организации, осуществляющие на систематической основе творческую деятельность с целью увеличения суммы научных знаний, в том числе о человеке, природе и обществе, а также с целью поиска новых областей применения этих знаний. Таким образом, круг организаций, выполняющих ИиР, шире круга научных организаций в узком понимании данного термина.

⁵ Правда, если учесть тот факт, что подавляющее большинство бюджетных учреждений сферы ИиР являются федеральными (что отражает особенности организационной структуры российской науки), а около 500 из них – вузы, то приблизительные масштабы сети ФБУ науки оценить можно. Однако полученные таким образом оценки, во-первых, неточны и, во-вторых, недостаточны для оценки состояния и потенциала реформы этой сети.

⁶ Положение о Статистическом регистре хозяйствующих субъектов Федеральной службы государственной статистики. Утверждено приказом Федеральной службы государственной статистики от 05.08.2005г. № 122.

⁷ В соответствии с приказом Минфина России «О Порядке ведения сводного реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета» от 15 августа 2008 г. № 80н (в редакции от 12.03.2009 г.).

Табл. 1. **Актуальные направления и инструменты реструктуризации ФБУ науки**

Направления и инструменты	Правовая база	Комментарии
Реорганизация (в форме слияния, присоединения, разделения, выделения и преобразования) и ликвидация	ГК РФ. Ч. I. Ст. 57 и 61. Особенности реорганизации и ликвидации юридических лиц отечественного права могут устанавливаться законами и иными правовыми актами	Незначительное оживление процесса реорганизации ФБУ науки в форме слияния и присоединения в начале 2000-х гг. было связано с разработкой перспективной модели государственного сектора науки и выполнением решений Комиссии Правительства РФ по вопросам оптимизации бюджетных расходов, созданной в 2002 г. Судя по динамике сети этих учреждений, масштабы и последствия предпринятых усилий оказались малозаметными. Преобразование бюджетных учреждений в иные организационно-правовые формы деятельности законодательством не регламентировано. Действующие правила реорганизации (в форме слияния и присоединения) и ликвидации существующих бюджетных учреждений предполагается упростить (за счет передачи ряда функций от Правительства РФ федеральным органам исполнительной власти).
Изменение типа существующего бюджетного учреждения на автономное	Федеральный закон [№ 174-ФЗ] и пакет подзаконных актов, необходимых для его реализации.	Согласно данным федерального статистического наблюдения за деятельностью в области науки в 2008 г. в России было 2 АУ, выполняющих ИиР. Поскольку РАН и другие государственные академии добились своего исключения из сферы действия данного закона, он распространяется только на научные учреждения, подведомственные органам государственной власти. Процесс изменения типа этих учреждений на автономные может быть ускорен как за счет изменений соответствующего федерального закона в части требования согласия (или инициативы) существующих учреждений на изменение своего типа, так и под давлением предстоящей, начиная с 2011 г., трансформации существующих бюджетных учреждений в казенные и бюджетные (нового типа).
Возможность создания хозяйственных обществ для внедрения результатов интеллектуальной деятельности ⁸	Федеральный закон [№ 217-ФЗ, 2009]	Впервые бюджетные научные учреждения и научные учреждения, созданные государственными академиями наук, выделены в качестве двух отдельных категорий научных учреждений. Формально правовое положение академических научных учреждений остается пока неопределенным, хотя РАН совместно с Минобрнауки России уже подготовила проект федерального закона, предусматривающий их отнесение к категории бюджетных [Костюк, 2010]. Некоторые ФБУ науки, решавшие вопрос о целесообразности изменения своего типа на автономное, восприняли этот закон как своего рода альтернативу, позволяющую «компенсировать» часть издержек и ограничений модели бюджетного учреждения, и предпочли сохранить ее. Таким образом, данный закон скорее несколько сдерживал создание в науке автономных учреждений, чем содействовал ему.
Изменение типа существующих бюджетных учреждений — либо на казенное, либо на бюджетное (нового типа)	Федеральный закон [№ 83-ФЗ, 2010]	В 2010 г. предполагается завершить разработку подзаконных актов, необходимых для реализации данного закона, а в 2011 г. — приступить к его реализации с тем, чтобы с 1 июля 2012 г. финансировать бюджетные учреждения нового типа в форме предоставления им субсидий на выполнение государственного задания. Правовая модель казенного учреждения задана таким образом, что ее использование в науке маловероятно. Это позволяет предположить: если научные учреждения, подведомственные федеральным органам исполнительной власти, станут либо автономными, либо бюджетными (нового типа), то научные учреждения государственных академий окажутся бюджетными учреждениями нового типа (в случае принятия вышеупомянутого предложения РАН об отнесении академических научных учреждений к бюджетным).

Масштабы и структура сети ФБУ науки

Согласно результатам инвентаризации, сеть ФБУ науки в 2007 г. насчитывала 1130 учреждений, т. е. объединяла 28% организаций, выполняющих ИиР. Их доля в численности персонала сферы ИиР и в затратах на них была несколько ниже — 23.6 и 20.7% соответственно, а в основных средствах этой сферы, напротив, выше — 35.2%.

Степень концентрации основных средств сферы ИиР в сегменте ФБУ науки (по машинам и оборудованию она достигала 37.6%) задает определенные требования к реструктуризации имущественного комплекса этих учреждений. Дело в том, что полученные при этом результаты будут во многом определять параметры материально-технической базы национального научного комплекса и потенциал его вклада в модернизацию и инновационное развитие экономики. Из этого, в частности, следует, что решения, принимаемые в от-

ношении ФБУ науки, обладающих современным, уникальным или дорогостоящим научным оборудованием (установками, стендами и т. д.), должны обеспечивать эффективное использование указанного оборудования, адекватное его составу, состоянию, значимости для реализации приоритетных направлений науки и технологий и иным существенным условиям.

В ведомственной структуре сети ФБУ науки доминируют государственные академии наук (67% от числа организаций сети), прежде всего РАН и РАСХН, в ведении которых находились свыше 36% и почти четверть (23.5%) учреждений этой сети соответственно.

В распределении оставшихся 33% организаций этой сети, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, лидировали Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию (7.3 и 5.3% от общего числа ФБУ науки соответственно).

⁸ Строго говоря, возможность создания хозяйственных обществ, предоставленная ФБУ науки, относится не к инструментам, а к факторам и условиям реструктуризации их сети.

Табл. 2. Абсолютные и относительные масштабы бюджетной сети в сфере ИиР: 2006-2008

Показатели	Годы*	Организации, выполняющие ИиР	
		всего	из них бюджетные учреждения
Число организаций, ед. (%)	2006	3622 (100)	1589 (43.9)
	2007	3957 (100)	1698 (42.9)
	2008	3666 (100)	1644 (44.8)
Персонал, выполняющий ИиР, тыс. чел. (%)	2006	807.1 (100)	216.0 (26.2)
	2007	801.1 (100)	225.4 (28.1)
	2008	761.3 (100)	218.7 (28.7)
Исследователи, тыс. чел. (%)	2006	388.9 (100)	127.3 (32.7)
	2007	392.8 (100)	134.8 (34.3)
	2008	375.8 (100)	130.3 (34.7)
Внутренние затраты на ИиР, млрд руб. (%)	2006	288.8 (100)	66.2 (22.9)
	2007	371.1 (100)	94.7 (25.5)
	2008	431.1 (100)	115.7 (26.8)
Среднегодовая стоимость основных средств, млрд руб. (%)	2006	509.3 (100)	240.3 (47.2)
	2007	582.0 (100)	330.5 (56.8)
	2008	612.3 (100)	343.2 (56.1)
Среднегодовая стоимость машин и оборудования, млрд руб. (%)	2006	159.5 (100)	75.7 (47.5)
	2007	196.8 (100)	96.4 (49.0)
	2008	226.4 (100)	117.1 (51.7)

* Данные за 2006 г. представлены по всем учреждениям (т. е. охватывают не только бюджетные, но и частные учреждения).

Источник: [Индикаторы науки: 2009; Индикаторы науки, 2010].

В то же время доля профильных федеральных ведомств была незначительной: 9 ФБУ у Минобрнауки России, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, и 20 ФБУ у упраздненной в марте 2010 г. Роснауки⁹. Замыкают это распределение 15 федеральных ведомств, каждое из которых имело в своем ведении не более двух научных организаций в форме ФБУ.

Особенности правового положения государственных академий наук [№ 127-ФЗ, 1996] позволяют предположить, что реструктуризация сети их учреждений будет (и должна) происходить несколько иначе, чем научных учреждений, подведомственных федеральным органам исполнительной власти. Отличия должны проявляться, прежде всего, в том, что, в соответствии с действующим законодательством, научные учреждения академий не подлежат (по крайней мере, пока) трансформации в автономные. Плюсы и минусы такой ситуации можно оценить лишь в контексте последнего уточнения правового положения государственных учреждений, предусматривающего их «переход» в казенные либо бюджетные нового типа. Если неадекватность первого варианта для академической науки очевидна, то вопрос о втором пока остается открытым (по крайней мере, до разработки соответствующих подзаконных актов).

Итак, предстоящую реформу сети ФБУ науки фактически придется осуществлять, исходя из того, что один ее сегмент представлен научными учреждениями государственных академий, а другой — научными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти.

Выделим несколько характеристик сети ФБУ науки, демонстрирующих ее состояние в 2007 г. и направления реформирования. Заметим, что два из числа исследованных ФБУ науки не имели ни основных фондов, ни персонала, выполняющего ИиР¹⁰. Хотя возможность существования подобных государственных учреждений вызывает ряд вопросов, они представляются бесспорными претендентами на ликвидацию.

Заслуживают внимания и четыре иных ФБУ науки, не имевших персонала, выполняющего ИиР, но обладавших основными средствами, стоимость которых находилась в интервале от 44 тыс. до 14 млн руб. Подобное сочетание — незначительный объем основных средств при отсутствии научного персонала — можно также рассматривать в качестве основания для ликвидации.

Еще 32 ФБУ науки, напротив, не имели основных средств, в то время как численность их персонала, выполняющего ИиР, составляла от одного до 137 чел. Для 14 из этих 32 организаций, с числом работников ИиР не выше 10 чел., наиболее адекватным (в общем случае) инструментом реформы также представляется ликвидация. Другие 14 учреждений этой группы — с численностью персонала от 14 до 50 чел. — могут претендовать как на ликвидацию, так и на реорганизацию в форме слияния или присоединения¹¹ к другому бюджетному научному учреждению (аналогичного профиля) либо государственному вузу¹².

Диапазон масштабов ФБУ науки демонстрирует неоднородность их сети. Так, минимальный размер здесь представляют восемь организаций, стоимость основных средств которых составляет от 13.2 до 50 тыс. руб., а численность персонала, выполняющего ИиР, не пре-

⁹ Указ Президента РФ от 4 марта 2010 г. № 271 «Вопросы Министерства образования и науки Российской Федерации».

¹⁰ Здесь и далее, если это не указано специально, данные по численности персонала, выполняющего ИиР, и исследователей приводятся без учета совместителей и лиц, работавших по договорам гражданско-правового характера.

¹¹ Как отмечалось выше, предусмотрена разработка проекта федерального закона, призванного упростить процедуры ликвидации государственных бюджетных учреждений и их реорганизации в форме слияния и присоединения.

¹² Только если вуз выполняет ИиР в области специализации научного учреждения и не возражает против его присоединения. Хотя, когда присоединяемое учреждение не имеет основных средств и располагает незначительной численностью исследователей, то вузу проще не ввязываться в весьма длительную и трудоемкую процедуру присоединения, а просто принять на работу тех сотрудников научного учреждения, которые ему интересны и необходимы. Тем более что рассчитывать на дополнительные средства для содержания присоединяемого научного учреждения в рамках бюджетной сметы вузам не приходится, поскольку научная деятельность в рамках бюджетной сметы вузов практически не финансируется.

вышает 10 чел. Максимальный размер задают четыре учреждения¹³: стоимость основных средств каждого из них не менее 5 млрд рублей (до 13.3 млрд рублей), а численность персонала, выполняющего ИиР — свыше 1 тыс. чел. (до 4.7 тыс. чел.). Таким образом, разрыв между самыми крупными и самыми мелкими ФБУ науки — более чем стократный по численности занятых и в сотни тысяч раз — по стоимости основных средств (что, правда, отчасти можно объяснить принадлежностью учреждений к областям науки, отличающимся различной фондоемкостью). Очевидно, что правовая модель бюджетного учреждения не может быть одинаково эффективной для столь несопоставимых по своему размеру организаций.

В связи с этим рассмотрим перспективы реструктуризации сети ФБУ науки в зависимости от размеров организаций. В табл. 3 представлено распределение ФБУ науки по численности персонала, выполняющего ИиР.

К особенностям, заслуживающим внимания при выборе направлений и инструментов реструктуризации сети ФБУ, можно отнести:

- Значительное число мелких учреждений с численностью персонала до 50 чел. На них приходится почти треть (31.8%) от общего числа ФБУ науки, но лишь 4% персонала и исследователей этих учреждений, почти столько же внутренних затрат на ИиР (4.3%) и 2.8% стоимости основных средств. Удельный вес этой группы учреждений в общем числе организаций превосходит ее долю в их ресурсах (в частности, в стоимости машин и оборудования) более чем 14 раз! Подобное соотношение позволяет предположить, что при оптимизации сети ФБУ науки подобные учреждения заслуживают первоочередного внимания — оценки эффективности их деятельности и целесообразности дальнейшего содержания за счет бюджетных средств.
- Численность персонала почти каждого пятого ФБУ науки находится в интервале от 51 до 100 чел. Доля этой размерной группы в ресурсах сети ФБУ науки в 2–3 раза ниже, чем в числе ее организаций (18.5%), что обеспечивает определенную свободу при выборе сценария и инструментов ее реструктуризации (поскольку затрагивает незначительную часть потенциала отечественной сферы ИиР и «не угрожа-

ет» ее функционированию, но в то же время требует бережного подхода с учетом уровня проводимых ИиР).

- Более трети ФБУ науки (37.3%) с численностью персонала, выполняющего ИиР, от 101 до 300 чел., концентрируют от 35.4 до 42.1% ресурсов сети (по видам). Очевидно, что последствия реструктуризации этой группы учреждений для сферы ИиР России могут оказаться гораздо более ощутимыми.
- В 12.5% ФБУ науки с численностью персонала, выполняющего ИиР, свыше 301 чел., сосредоточена почти половина ресурсов этой сети. Так, если к категории организаций с численностью персонала от 301 до 500 чел. принадлежит 7.2% учреждений, то их доля в ресурсах сети ФБУ науки более чем вдвое выше. Для организаций с численностью работников от 501 до 1000 чел. этот разрыв достигает четырех и более раз, а свыше 1001 чел. — десяти и более раз. Поскольку, как видно, ресурсы ФБУ науки сконцентрированы, прежде всего, в наиболее крупных организациях, требуется взвешенный, индивидуальный подход к их реструктуризации, обоснованию путей ее осуществления и оценке возможных последствий.

Для дополнения предварительных оценок относительно акцентов и потенциала оптимизации сети ФБУ науки, выявления факторов и условий идентификации ее инструментов обратимся к анализу основных ресурсов этой сети.

Персонал ФБУ науки

Соотношение доли ФБУ науки в числе организаций научно-технического комплекса России и численности персонала, выполняющего ИиР, — 28 и 23.6% соответственно, т. е. по среднему размеру ФБУ несколько уступают организациям науки в целом. Это подтверждают и данные рис. 1, которые также демонстрируют, что более трети работников сферы ИиР (37.8%) сосредоточено в государственных унитарных предприятиях (ГУП)¹⁴ и около четверти (23.6%) — в ФБУ науки, доля которых в значительной мере обеспечена научными учреждениями государственных академий наук (18.3% численности персонала научно-технического комплекса).

Табл. 3. Группировка ФБУ науки по численности персонала, выполняющего ИиР: 2007 (%)

Численность работников, выполняющих ИиР, чел.	Число организаций	Численность работников, выполняющих ИиР	Численность исследователей	Внутренние затраты на ИиР	Основные средства ИиР	Машины и оборудование
Всего	100	100	100	100	100	100
до 50	31.8	4.0	4.0	4.3	2.8	2.2
51 – 100	18.5	8.3	8.9	7.4	5.6	6.7
101 – 300	37.3	40.1	41.2	35.4	35.9	38.9
301 – 500	7.2	16.6	17.0	14.7	14.8	14.5
501 – 1000	3.9	16.3	15.4	17.0	16.2	16.7
1001 и более	1.4	14.7	13.5	21.1	24.6	21.0

Источник: ИСИЭЗ ГУ–ВШЭ.

¹³ К их числу принадлежит, в частности, Российский научный центр «Курчатовский институт». Он является федеральным бюджетным учреждением, его правовое положение определено специальным федеральным законом [№ 220-ФЗ, 2010]

¹⁴ Составляя немногим более 15% организаций сферы ИиР, ГУП концентрируют около 40% ее работников. Численность персонала, выполняющего ИиР, в расчете на одно научно-исследовательское ГУП превосходит соответствующий показатель для ФБУ науки более чем втрое.

Рис. 1. Параметры распределения кадровых ресурсов сферы ИиР между отдельными группами организаций: 2007



В ФБУ науки доля исследователей, являющихся ядром всего кадрового контингента, в их общей численности выше средней по научно-техническому комплексу (56.7% против 49% соответственно), но их средняя численность в расчете на одну организацию (91 чел.) вдвое меньше, чем в ГУП (214 чел.). Что касается сравнительно более высокой квалификации исследователей в ФБУ науки (рис. 2), то это преимущественно отражает квалификационную структуру кадров академических НИИ. В 2007 г. ученые степени имели более половины их научных сотрудников (55.3%), что заметно улучшает соответствующие характеристики бюджетных учреждений сферы ИиР.

Возрастная структура исследователей ФБУ науки, напротив, выглядит несколько хуже средней (рис. 3). Доля молодежи (в возрасте до 29 лет) среди них ниже, чем в научно-техническом комплексе в целом (14 и 17.7% соответственно), а лиц в возрасте 60 лет и старше — выше (28.1 и 24.3%).

В 2007 г. средний возраст исследователей достиг 48 лет по сравнению с 40 годами для занятых в экономике. В ФБУ науки исследователи были, пусть незначительно, но старше — 49 лет (в государственных академиях наук — 50 лет). Несмотря на декларации последних лет о необходимости улучшения возрастной структуры исследователей и предпринятые с этой целью усилия, каких-либо значимых позитивных сдвигов пока не произошло.

Материально-техническая база ФБУ науки

Как уже отмечалось, концентрация основных средств исследований и разработок в бюджетном секторе заметно выше (35.2%), чем число организаций комплекса (27.8%), численность занятых (23.6%) и т. п. Уровень материально-технической обеспеченности ФБУ науки выше средней: здания и сооружения имеют 77% из них, а машины и оборудование — 97% (аналогичные показатели по научным учреждениям государственных академий наук — 88 и 99% соответственно). Стоимость основных средств в расчете на одну организацию рассматриваемого типа почти на четверть превышала среднюю по науке, заметно уступая ГУП данной сферы.

Приведенные показатели материально-технической базы ФБУ подтверждают сделанное выше предположение о том, что их реструктуризация затронет значительную часть имущественного комплекса отечественной науки и может иметь весьма ощутимые последствия.

В технологической структуре основных средств ФБУ науки (рис. 4) преобладают здания и сооружения (55.4% стоимости их основных средств), в то время как качество, результативность и конкурентоспособность научных исследований зависят, в первую очередь, от наличия и состояния машин и оборудования. Крайне незначительная доля нематериальных активов (0.4%) очевидным образом дополняет характеристику состояния научных учреждений, также свидетельствуя о неотложности перемен.

Реструктуризация ФБУ науки должна осуществляться с учетом абсолютных и относительных масштабов активной части их основных средств. Ее состояние ха-

Рис. 2. Квалификационная структура исследователей в организациях научно-технического комплекса РФ: 2007 (%)

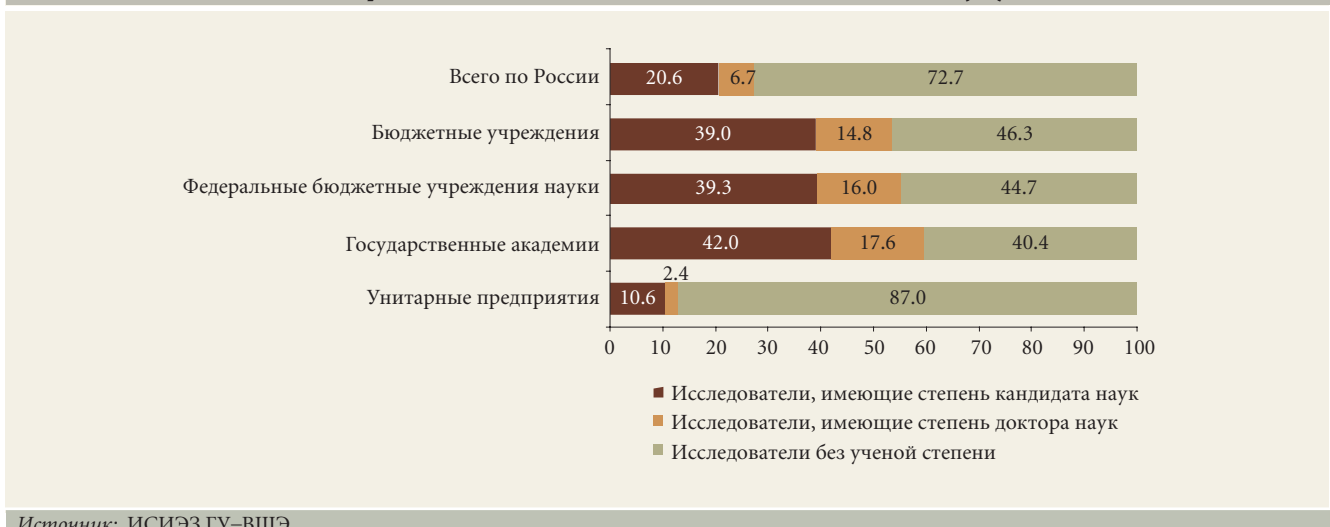
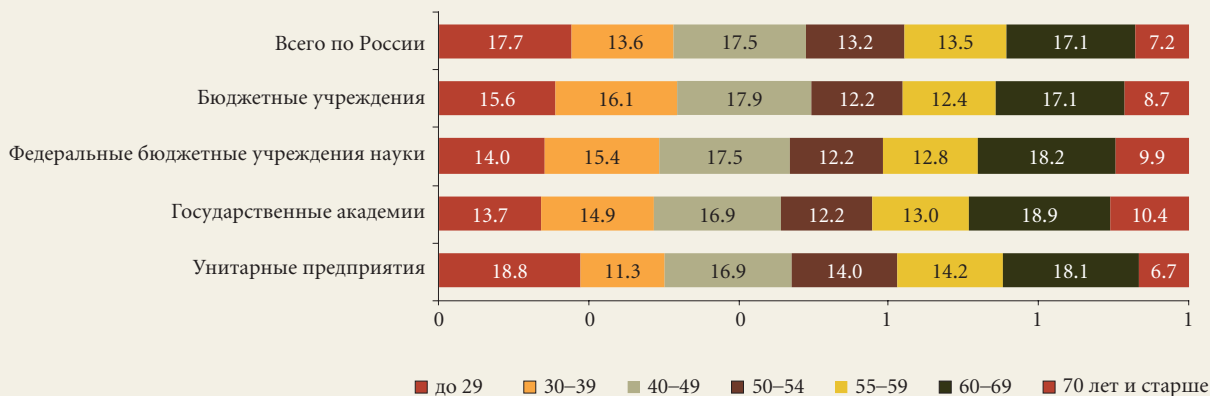


Рис. 3. **Возрастная структура исследователей организаций научно-технического комплекса: 2007 (%)**



Источник: ИСИЭЗ ГУ–ВШЭ.

рактируется, во-первых, возрастной структурой машин и оборудования и, во-вторых, оснащённостью дорогостоящим оборудованием (стоимостью свыше одного млн руб. за единицу), специализированной исследовательской техникой (измерительными и регулируемыми приборами и устройствами, лабораторным оборудованием), а также информационными машинами и оборудованием, вычислительной техникой [Гохберг, Мартынова, 2009].

Возрастная структура машин и оборудования ФБУ науки (в том числе отдельных групп машин и оборудования), приведенная на рис. 5, в целом близка к средней по организациям сферы ИиР. Почти четверть машин и оборудования этих учреждений старше 10 лет, а половина из них эксплуатируется уже более 20 лет. Доля машин и оборудования в возрасте до одного года в ФБУ науки несколько ниже, чем в среднем по организациям ИиР, — 11.9 и 14.9% соответственно. Можно предположить, что обновление их парка происходило не столь активно, как в других организациях сферы ИиР. Правда, доля относительно новых машин и оборудования (в возрасте до 5 лет) несколько превышает среднюю — 56.2 и 54.8% соответственно; как, впрочем, и устаревших (старше 10 лет) — 13.7 и 12.6%.

Что касается дорогостоящего оборудования (а его доля в стоимости машин и оборудования научно-технического комплекса в 2007 г. достигала 40%),

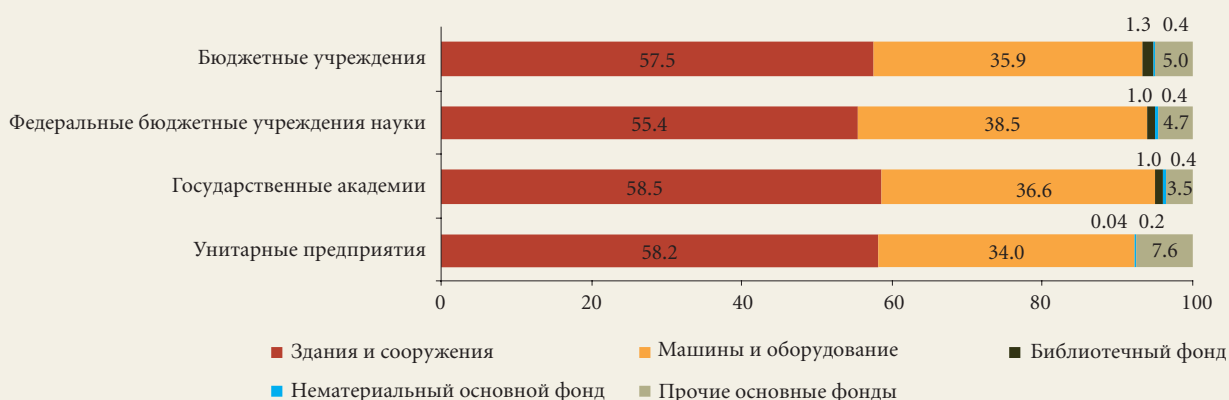
то почти половина его объема (45.2%) приходилась на специализированную исследовательскую технику (измерительные и регулирующие приборы и устройства, лабораторное оборудование). Если дорогостоящее оборудование имели 27.2% организаций научно-технического комплекса, то оснащённость им ФБУ науки составляла 40%. Менее трети этого оборудования — моложе 5 лет, а примерно пятая часть — старше 10 лет.

Лишь 4.2% таких учреждений (3.5% организаций, выполняющих ИиР) обладали центрами коллективного пользования оборудованием, причем почти половина из них принадлежала государственным академиям наук.

Помимо этого, в ФБУ науки было сосредоточено около половины совокупного парка специализированной исследовательской техники организаций научно-технического комплекса: она имела в более чем двух третях учреждений (67.1%). Несколько хуже обстояло дело с информационными машинами и оборудованием: хотя они были у 80% рассматриваемых организаций, их доля в общей стоимости машин и оборудования ФБУ науки находилась на уровне 17% — по сравнению с 26% по всем организациям, выполняющим ИиР.

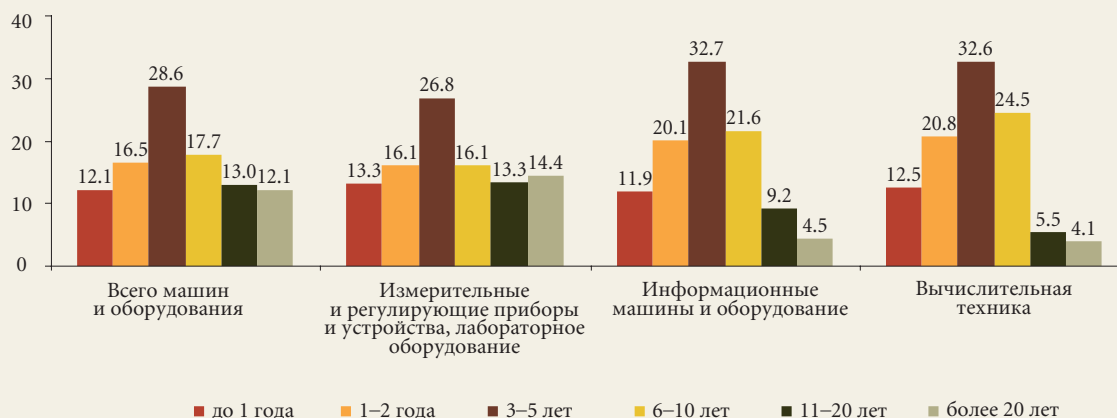
Абсолютные и относительные масштабы материально-технической базы ФБУ науки, ее структурные и качественные характеристики свидетельствуют о низкой в целом техно- и фондовооруженности научных

Рис. 4. **Технологическая структура основных средств отдельных групп организаций, выполняющих ИиР: 2007 (%)**



Источник: ИСИЭЗ ГУ–ВШЭ.

Рис. 5. **Возрастная структура машин и оборудования ФБУ науки по видам: 2007**
(% от общего их объема в ФБУ науки)



Источник: ИСИЭЗ ГУ–ВШЭ.

учреждений, моральном и физическом износе активной части основных средств, архаичности их структуры, о незначительных размерах нематериальных активов и т. д. Тем не менее в ФБУ науки сконцентрирована заметная и далеко не худшая часть имущества отечественного научно-технического комплекса. Это, в частности, означает, что выбор того или иного решения в отношении отдельных бюджетных организаций науки должен осуществляться с учетом не только стоимости их основных средств (и размеров закрепленных за ними земельных участков), но и состава и качества оборудования и потенциала его эффективного использования.

Затраты на ИиР в ФБУ науки

В 2007 г. на ФБУ науки приходилась пятая часть внутренних затрат на ИиР отечественного научно-технического комплекса, что несколько ниже доли этих учреждений в числе его организаций (29.2%). Соответствующие показатели представлены в табл. 4.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что затраты на ИиР в расчете на одно ФБУ ниже средних по всей сфере науки, но выше, чем в ее бюджетных учреждениях, что объясняется наличием в их составе вузов, выполняющих ИиР. Поскольку сведения о внутренних затратах вузов на ИиР касаются, прежде всего, их структурных подразделений, выполняющих ИиР, средние размеры которых (по численности персонала, объемам выполняемых работ и иным показателям) зачастую

уступают другим научным организациям, подобное соотношение представляется вполне объяснимым. Вместе с тем, учитывая усилия, предпринятые с целью развития вузовской науки, нарастающие масштабы ее государственной поддержки, можно предположить, что в последние несколько лет объемы внутренних затрат на ИиР ФБУ науки и бюджетных учреждений научно-технического комплекса в расчете на одну организацию несколько сблизились.

Если рассматривать затраты на ИиР в расчете на одного работника либо исследователя в качестве некоторой, пусть и весьма условной, оценки производительности труда, то ФБУ науки выглядят здесь несколько хуже организаций научно-технического комплекса в целом. Вместе с тем можно выделить несколько особенностей финансирования этих учреждений.

Также на них приходится более половины объемов грантов отечественных фондов поддержки науки (54.2%). Значимость данного показателя, несмотря на скромность этих средств, определяется тем, что действенность и эффективность подобного механизма финансирования ИиР общепризнанны и подтверждены опытом стран – лидеров мирового научно-технологического развития. Хотя время от времени в адрес трех действующих сегодня государственных научных фондов и высказываются некоторые критические замечания, доля участия ФБУ науки в их грантах выступает своего рода оценкой качества научной деятельности этих учреждений.

Табл. 4. **Внутренние затраты на исследования и разработки: 2007**

	Число организаций	Внутренние затраты на ИиР, млрд руб.	Внутренние затраты на ИиР в расчете на одну организацию, млн руб.	Внутренние затраты на ИиР в расчете на одного работника, тыс. руб.	Внутренние затраты на ИиР в расчете на одного исследователя, тыс. руб.
Организации научно-технического комплекса, всего	4068	355.0	87.3	458.7	925.7
Из них бюджетные учреждения	1711	97.7	57.1	421.8	710.3
В том числе ФБУ науки	1130	73.6	65.2	404.0	712.9
Из них государственные академии наук	889	55.5	62.5	391.8	695.1

Источник: ИСИЭЗ ГУ–ВШЭ.

Кроме того, успех ФБУ науки на конкурсах за бюджетные ассигнования, выделяемые на целевые программы (в том числе федеральные), можно проиллюстрировать тем, что в 2007 г. ФБУ науки получили пятую часть этих средств, из них более трех четвертей (78.2%) приходилось на федеральные целевые программы. Таким образом, доля конкурсных средств во внутренних затратах ФБУ науки на ИиР находилась на среднем по научно-техническому комплексу уровне (14.9 и 15.5% соответственно).

В 2007 г. удельный вес грантов и конкурсного (программного) финансирования в затратах ФБУ науки на ИиР составил 20%. Вовлеченность учреждений в конкурсное распределение бюджетных средств, в частности, означает, что эффекты реформы их сети проявятся не только в сегменте сметного финансирования¹⁵, но и в структурных параметрах бюджетной поддержки науки.

Результативность ФБУ в сфере науки

Результативность является одной из ключевых интегральных оценок деятельности организаций, выполняющих ИиР. Именно ее индикаторы используют в ряде стран для разработки и реализации государственной политики в сфере науки и технологий, выбора направлений и инструментов ее развития, поддержки научных центров и университетов. При всем многообразии подходов к измерению и анализу результативности науки, в конечном счете, все они базируются на данных библиометрической и патентной статистики. Результативность ИиР измеряется количеством, структурой и цитируемостью публикаций (научные монографии, статьи в рецензируемых журналах и ведущих научных журналах мира, учебники и учебные пособия, в том числе подготовленные в соавторстве с зарубежными учеными); число патентных заявок, поданных в стране и за рубежом, и полученных патентов; сальдо экспорта-импорта технологий и услуг технологического характера и т.п. [Гохберг, Сагиева, 2007; Маршакова-Шайкевич, 2002].

В последние годы результативность отечественной науки остается недопустимо низкой и характеризуется тенденцией к ухудшению. Так, в рейтинге стран по публикациям в ведущих научных журналах мира Россия опустилась с 8-го места (1997 г.) на 14-е (2008 г.), в то время как Китаю за тот же период удалось подняться

с 10-го места на 2-е. В 2007 г. доля России в мировых научных публикациях составила 2.42% (25 тыс. публикаций) [Индикаторы науки, 2009], в то время как на публикации США приходилось 29.8%, Китая — 9.13%, Великобритании — 8.11%. Масштабы экспорта отечественных технологий (0.63 млрд долл. США) несопоставимы с американскими (85.9 млрд долл. США), почти в десять раз меньше австрийских (6.1 млрд долл. США), и в шесть — финских (3.8 млрд долл. США). Позиции России на мировых рынках высокотехнологичной продукции на фоне таких стран, как Гонконг (5.44%), Сингапур (4.58%) и Корея (3.85%), приближаются к границам статистической погрешности — 0.28%.

Если рассматривать публикационную активность, то в сравнении со среднероссийским уровнем ФБУ науки (особенно научные учреждения государственных академий наук) выглядят несколько лучше (табл. 5).

Как следует из приведенных данных, в 2007 г. российские ученые опубликовали в рецензируемых журналах 241 тыс. статей, т.е. в среднем на 100 исследователей приходилось 63 статьи, что свидетельствует о достаточно низкой публикационной активности. Индикатором уровня этих публикаций можно считать тот факт, что лишь 15% этих статей (35.4 тыс.) были размещены в научных журналах, индексируемых в базе данных Web of Science.

Ситуация в ФБУ науки отличалась как по количеству публикаций, так и по их качеству. Если вклад этих организаций в общий массив публикаций российских исследователей в рецензируемых журналах составил 28%, то в международных научных журналах, индексируемых в Web of Science, — 54.4%. На долю последних приходится более четверти (28.3%) всех публикаций ФБУ науки.

Правда, все эти относительные преимущества ФБУ науки обеспечены государственными академиями наук, которые, в конечном счете, и являются в отечественном научном комплексе лидерами по публикационной активности, обеспечивая четверть российских публикаций в рецензируемых журналах и половину — в журналах, индексируемых в Web of Science (табл.5).

Исследователи из академических НИИ лидируют и по количеству монографий. Им принадлежат более

Табл. 5. Показатели публикационной активности организаций научно-технического комплекса: 2007

	Опубликовано статей в рецензируемых журналах — всего		Из них в научных журналах мира, индексируемых в базе данных Web of Science		Опубликовано научных монографий — всего		Из них за рубежом	
	единиц	в % к итогу	единиц	в % к итогу	единиц	в % к итогу	единиц	в % к итогу
Организации научно-технического комплекса, всего	241070	100.0	35417	100.0	18413	100.0	641	100.0
Из них ФБУ науки	68031	28.2	19278	54.4	4736	25.7	298	46.5
В том числе государственные академии наук	59100	24.5	18013	50.9	4141	22.5	281	43.8

Источник: ИСИЭЗ ГУ–ВШЭ.

¹⁵ Его рамки начнут сужаться с 2011 г. как в связи с созданием казенных учреждений и бюджетных учреждений нового типа, так и по причине перехода к финансированию через механизм государственного задания.

22% общего числа российских монографий, изданных в 2007 г., в том числе более 43% монографий отечественных авторов, выпущенных в свет за рубежом.

Наконец, индикатором качества отечественных научных публикаций может служить доля научных статей в соавторстве с зарубежными учеными (рис. 6). В 2007 г. их было всего 6% от общего числа научных статей, опубликованных российскими исследователями в рецензируемых журналах, причем более половины этих статей были подготовлены в государственных академиях.

Хотя анализ публикационной активности ФБУ науки свидетельствует об их относительном лидерстве среди прочих организаций научно-технического комплекса, следует иметь в виду, что оно достигается за счет академических институтов и проявляется на фоне низкой в целом публикационной активности российских ученых.

К формированию национальной системы оценивания результативности научной деятельности в нашей стране приступили сравнительно недавно¹⁶, и в настоящее время завершается первый раунд оценки, итоги которого могут быть подведены не раньше 2011 г. [Гохберг, Китова, Кузнецова, 2008]. Вместе с тем существует настоятельная потребность в измерении результативности деятельности ФБУ науки, благодаря чему должны проясниться как масштабы и направления оптимизации их сети, так и инструменты реструктуризации для каждой организации.

Выводы и рекомендации

В сущности, анализ состояния ФБУ науки, основные результаты которого представлены в настоящей статье, призван, во-первых, продемонстрировать потребность их сети в реструктуризации, ее резервы; во-вторых, по-

казать, что выбор инструментов реструктуризации должен происходить с учетом возможных эффектов их использования и параметров соответствующих организаций; и, наконец, в-третьих, обосновать необходимость разработки программы оптимизации бюджетной сети в науке и ее научно-методического обеспечения.

Перспективы предстоящей реформы бюджетного сектора в науке рассматривались на примере сети ФБУ, объединяющей научные учреждения, подведомственные федеральным органам государственной власти и государственным академиям наук. Выбор этих учреждений в качестве объекта исследования, в конечном счете, определялся тем, что подавляющее большинство организаций отечественной науки находятся в федеральной государственной собственности¹⁷.

Отметим, что полученные нами выводы базируются на итогах инвентаризации организаций научно-технического комплекса Российской Федерации как единственном источнике достоверных данных, позволяющих идентифицировать сеть ФБУ науки и ее количественные параметры. Это означает, что приведенные в статье сведения отражают ситуацию 2007 г. Тем не менее об актуальности представленных оценок для целей предстоящей оптимизации бюджетных научных учреждений можно судить по тому, что последствия и эффекты правовых новаций 2008–2010 гг. здесь пока либо не проявились, либо не улавливаются и не фиксируются официальной статистикой¹⁸. На сегодняшний день можно указать лишь на незначительное сокращение числа организаций и персонала бюджетного сегмента сферы ИиР в 2008 и 2009 гг., что может быть связано с мировым экономическим кризисом.

Отсутствие в статье ссылок на релевантный зарубежный опыт вызвано тем, что он не содержит каких-либо «рецептов», которые можно заимствовать, адаптировать к условиям России и использовать при оптимизации ее бюджетного сектора (в том числе сети ФБУ науки). Проблема заключается в том, что отечественная модель бюджетного учреждения не имеет аналогов за рубежом (за исключением отдельных стран бывшего СССР), а содержание и спектр решений, которые могут быть приняты в рамках предстоящей оптимизации бюджетной сети в науке, заданы действующим законодательством РФ. Рассмотрим перспективы выбора и реализации этих решений применительно к ФБУ науки.

При этом возможность создания бюджетными научными и образовательными учреждениями и научными учреждениями государственных академий наук хозяйственных обществ с целью коммерциализации результатов своей деятельности квалифицируется здесь как один из факторов обоснования решений в отношении ФБУ. Что касается перспектив изменения типа существующих ФБУ науки на казенные или бюджетные нового типа, то в отсутствие подзаконных актов, регламентирующих этот процесс, их обсуждение представ-

Рис. 6. Публикации организаций научно-технического комплекса, подготовленные в соавторстве с зарубежными учеными: 2007



¹⁶ В соответствии с постановлением Правительства РФ «Об оценке результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения» от 8 апреля 2009 г. № 312.

¹⁷ В 2007 г. более двух третей (66.9%) организаций, выполнявших в России ИиР, находились в федеральной государственной собственности; и 4.2% — в собственности субъектов РФ [Индикаторы науки, 2009].

¹⁸ Так, согласно данным федерального статистического наблюдения, в 2008 г. в сфере ИиР было только два автономных учреждения, в то время как закон, предусматривающий их создание, был принят в 2006 г.

ляется несколько преждевременным. Тем не менее, анализ возможных решений, которые могут быть приняты в отношении ФБУ науки, осуществляется с учетом появления такого варианта.

Для начала несколько дополним и уточним перечень актуальных решений, приведенный в табл. 1, которые могут быть приняты в отношении ФБУ науки:

- сохранение принадлежности к кругу ФБУ науки (в том смысле, как он очерчен в настоящей статье), что не исключает смены ведомственной принадлежности. Основанием для подобного решения может служить, в частности, ожидание подзаконных актов, необходимых для изменения типа существующих бюджетных учреждений на казенные либо бюджетные нового типа, и старта процесса их создания, который запланирован на конец 2011 г.;
- передача в ведение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципалитетов (в соответствии с действующей нормативно-правовой базой разграничения предметов ведения, полномочий и функций между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти ее субъектов и муниципалитетами);
- изъятие излишнего, не используемого или используемого не по назначению имущества ФБУ науки (в соответствии с содержанием права оперативного управления имуществом бюджетных учреждений, определенным ст. 296 ГК РФ). Так, в последнее время заметно возрос интерес к имуществу государственных академий (особенно к закрепленным за ними земельным участкам). Реализация этой меры если не блокирована, то существенно ограничена действующим законодательством [№ 127-ФЗ, 1996] и уставами государственных академий. Однако в последнее время академии стали проявлять готовность к использованию своих земельных участков под строительство жилья для сотрудников. В то же время, следует признать, что предстоящее изменение типа существующих бюджетных учреждений на автономное, казенное или бюджетное нового типа несколько сгладило актуальность и остроту проблемы излишнего имущества государственных академий.

Содержание документов анти- и посткризисной политики Правительства РФ, акцентированных на экономии бюджетных средств и повышении эффективности их использования, позволяет ранжировать существующие сегодня инструменты реструктуризации сети ФБУ науки в зависимости от их действенности и адекватности.

Несомненно, заслуживает внимания такой инструмент реструктуризации сети ФБУ науки, как *ликвидация*, тем более, что уже в ближайшее время действующий порядок ликвидации бюджетных учреждений предполагается упростить (см. табл. 1).

Как показал анализ состояния ФБУ науки, претенденты на ликвидацию среди них, несомненно, имеются. К ним можно отнести, прежде всего, организации,

не имеющие персонала либо основных средств ИиР (а также обладающие указанными ресурсами в размерах, не обеспечивающих реализацию целей своего создания и деятельности).

Как уже отмечалось, в 2007 г. среди ФБУ науки были две организации, не имевшие ни основных средств, ни работников, выполнявших ИиР, и четыре — с численностью персонала до 10 чел. и стоимостью основных средств до 50 тыс. руб. Можно выделить еще 14 организаций без основных средств, в каждой из которых числилось не более 10 чел., выполняющих ИиР. Очевидно, что вопрос о выборе инструмента реструктуризации всех этих учреждений — ликвидации или реорганизации в форме присоединения либо слияния — должен решаться в индивидуальном порядке.

К претендентам на ликвидацию можно отнести и те ФБУ науки, деятельность которых, в сущности, сводится к выполнению отдельных административных функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти или государственных академий наук, в ведении которых они находятся. Для государства издержки содержания этих учреждений определяются не только бюджетной сметой, но и средствами, получаемыми по федеральным и ведомственным целевым программам, заказчиками которых зачастую являются соответствующие ведомства или государственные академии. В этом смысле существование подобных учреждений опосредует нецелевое использование бюджетных средств, выделяемых для финансирования приоритетных направлений развития науки и технологий, а также научных приоритетов ведомственного и межведомственного уровней.

Планируемое упрощение правил ликвидации бюджетных учреждений связано не только с давлением бюджетных ограничений посткризисного периода, но и с опытом оптимизации бюджетной сети в рамках административной реформы 2000-х гг., который обнаружил чрезмерную длительность и трудоемкость действующего алгоритма ликвидации бюджетного учреждения. Дело в том, что наряду с некоторыми пробелами и противоречиями нормативного правового обеспечения этой процедуры, у бюджетных учреждений зачастую не оказывалось денежных средств, необходимых для расплаты с кредиторами. Последние обращались в суд с иском об удовлетворении их требований за счет Российской Федерации (в соответствии со ст. 63 ГК РФ). Ликвидация бюджетных учреждений, как правило, растягивалась на длительное время¹⁹, что отчасти ограничивало реализацию такого варианта реструктуризации бюджетной сети, снижало его эффективность. Упрощенные процедуры ликвидации бюджетных учреждений может свидетельствовать о том, что в рамках предстоящей оптимизации данный инструмент будет широко и активно использоваться.

В последние годы наиболее распространенным способом совершенствования сети ФБУ науки является реорганизация в форме присоединения или слияния. Судя по намечаемому упрощению действующих механизмов присоединения и слияния, их также предпола-

¹⁹ После перевода счетов государственных бюджетных учреждений в Казначейство и весьма существенного в последние годы уточнения правового положения этих учреждений подобные ситуации при ликвидации бюджетных учреждений возникают реже.

гается широко использовать и в рамках предстоящей реструктуризации бюджетной сети. Основанием для присоединения либо слияния двух или более ФБУ науки может служить, например, наличие у них таких признаков, как:

- дублирование (либо существенное пересечение) состава и содержания работ (услуг), выполняемых в рамках государственного задания, а также тематики проектов, реализуемых на конкурсной основе по заказу федеральных ведомств и/или государственных академий наук (в том числе тех, в ведении которых находятся рассматриваемые ФБУ);
- отсутствие основных средств (или их недостаточность, неудовлетворительное состояние и т. п.) при наличии исследователей (отдельных научных групп), обладающих должной квалификацией и высокими показателями результативности деятельности;
- наличие уникального (и дорогостоящего) научного оборудования.

По итогам 2007 г., к претендентам на присоединение либо слияние можно было отнести семь ФБУ науки, не располагавших основными средствами, с численностью персонала от 51 до 100 чел. Разумеется, для принятия по ним того или иного решения требуется более детальный анализ качества их научной деятельности, кадровых ресурсов и т. п.

Что касается возможности реорганизации бюджетных учреждений в форме преобразования в иную организационно-правовую форму, то она ограничена отсутствием необходимой нормативной правовой базы²⁰. Это значит, что в ходе предстоящей оптимизации сети ФБУ науки подобный подход применяться не будет, хотя потенциал его использования обусловлен следующими обстоятельствами:

- наличие отдельных ФБУ науки, доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности которых многократно (иногда более чем десятикратно) превосходят объем их бюджетной сметы. Такие учреждения, очевидно, адаптировались к условиям рыночной экономики и готовы к самостоятельной деятельности и функционированию в иных организационно-правовых формах (в том числе вне рамок государственного сектора экономики);
- состав и содержание государственного задания ряда ФБУ науки таковы, что организации, осуществляющие свою деятельность в иных формах некоммерческой организации, могут не только выполнять

это задание, но и делать это более эффективно (как в плане качества работы, так и с точки зрения экономии бюджетных средств).

Появившаяся возможность изменения типа существующих бюджетных учреждений либо на автономное, либо на казенное, либо на бюджетное нового типа призвана в определенном смысле компенсировать «тупиковость» их действующей правовой модели (в смысле невозможности трансформации в иные организационно-правовые формы деятельности). Однако особенность подобной компенсации состоит в том, что при любом изменении типа существующие бюджетные учреждения останутся в рамках государственного сектора экономики.

Перспективы изменения типа существующих бюджетных учреждений на автономное в целях оптимизации сети ФБУ науки определяются следующими стартовыми условиями:

- Ни одного федерального АУ в науке пока не создано, а значит, нет и опыта их создания и деятельности.
- Почти две трети ФБУ науки, которые подведомственны государственным академиям наук, не подлежат изменению их типа на автономное (поскольку, как уже отмечалось, в свое время академии фактически добились своего исключения из сферы закона «Об автономных учреждениях»). Множество ФБУ науки, которые могут быть трансформированы в АУ, ограничено федеральными ведомствами. Очевидно, что это существенно ограничивает потенциальный вклад данного инструмента в оптимизацию сети ФБУ науки (в том числе в сокращение масштабов этой сети).
- Некоторые нормы и требования нормативной правовой базы АУ не отвечают особенностям и содержанию научной деятельности, что создает определенные сложности для их проекции на сферу науки, в том числе и для разработки адекватного методического обеспечения функционирования АУ в этой сфере²¹;
- Нормативная правовая база АУ содержит некоторые пробелы, принципиальные для их создания и деятельности в сфере науки. Например, согласно ст. 4 ФЗ «Об автономных учреждениях» [№ 174-ФЗ, 2006], финансовое обеспечение программ развития АУ должно осуществляться учредителем в установленном порядке. Однако статус таких программ, их формат и порядок финансирования пока не определены, в то время как наличие и финансовое обе-

²⁰ В соответствии со ст. 17 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (от 12.01.1996 г., №7-ФЗ) «преобразование государственных или муниципальных учреждений в некоммерческие организации иных форм или хозяйственное общество допускается в случаях и в порядке, которые установлены законом». Однако закона, устанавливающего допустимые случаи преобразования государственных учреждений (или только бюджетных учреждений) и его порядок, пока нет. Хотя в последние годы был подготовлен проект федерального закона «О бюджетных учреждениях» и обсуждались предложения о распространении на бюджетные учреждения действующего порядка приватизации государственных унитарных предприятий, каких-либо сдвигов в решении вопроса пока не произошло. Что касается трансформации бюджетных учреждений в АУ, то она квалифицируется действующим законодательством не как преобразование, а как изменение типа государственного учреждения. Т.е. при создании автономного учреждения путем изменения типа существующего бюджетного учреждения организационно-правовая форма деятельности остается прежней — государственное учреждение, меняется лишь тип этого учреждения.

²¹ Так, например, в предыдущей редакции Бюджетного кодекса РФ (до 25.12.2008 г.) в ст. 6 государственное (муниципальное) задание — одна из ключевых характеристик, идентифицирующих в отчетном праве институт государственных учреждений, — определялось так: «...документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг». В свою очередь, под государственными (муниципальными) услугами понимались «...услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти (органами местного самоуправления)». Государственное задание в отношении ФБУ науки представляет собой задание на выполнение работ (проведение ИиР), а не на оказание услуг, причем, идентифицировать физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями результатов этих работ не представляется возможным, так как они имеют общественную значимость и выполняются в интересах неопределенного круга лиц. Это лишь одна из причин, не позволивших разработать и согласовать нормативную методическую базу создания и деятельности федеральных АУ в сфере науки.

Табл. 6. **Некоторые инструменты оптимизации сети ФБУ науки и основания для их применения**

Инструмент	Основания для применения к ФБУ науки	Комментарий
Ликвидация	<p>А. Фактическое выполнение отдельных административных функций федеральных органов исполнительной власти (или органов управления государственными академиями наук).</p> <p>Б. Государственное задание ФБУ по существу дублирует работы, выполняемые на конкурсной основе в рамках ФЦП.</p> <p>В. Низкое качество выполнения государственного задания.</p> <p>Г. Отсутствие персонала, выполняющего ИиР, и основных средств.</p> <p>Д. Отсутствие основных средств при наличии персонала, выполняющего ИиР.</p> <p>Е. Сравнительно низкая доля ИиР в общем объеме выполненных работ, услуг.</p>	<p>А, Б. Содержание подобных ФБУ, в сущности, опосредует нецелевое использование выделяемых науке бюджетных средств и их фактическое перераспределение в пользу расходов на содержание государственного аппарата. В случае А, наряду с ликвидацией, возможно уточнение содержания государственного задания.</p> <p>В. Возможна реорганизация (в зависимости от причин: наличие и качество необходимых ресурсов, обоснованность государственного задания и т.д.).</p> <p>Г. Наиболее вероятна ликвидация.</p> <p>Д. Возможна реорганизация в форме присоединения (в зависимости от численности и качества персонала).</p> <p>Е. Возможна передача в ведение другого ведомства.</p>
Реорганизация в форме слияния, присоединения	<p>А. Дублирование работ, выполняемых другими ФБУ науки в рамках государственного задания.</p> <p>Б. Дублирование работ, выполняемых в рамках государственного задания, с тематикой проектов, выполняемых другими организациями на конкурсной основе.</p> <p>В. Отсутствие основных средств (их недостаточность, неудовлетворительное состояние и т. п.) при наличии работников, выполняющих ИиР и обеспечивающих выполнение государственного задания на должном уровне.</p> <p>Г) Наличие уникального (и/или дорогостоящего) научного оборудования.</p>	<p>Реорганизации в такой форме под- лежат семь ФБУ науки, не располагающих основными средствами, но имеющих от 51 до 100 чел. персонала, выполняющего ИиР. В случае Г) следует обсудить целесообразность создания на базе подобного ФБУ центра коллективного пользования оборудованием или иные решения.</p>
Реорганизация в форме преобразования	<p>А. Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности многократно превосходят объем бюджетной сметы.</p> <p>Б. Государственное задание ФБУ могут выполнять организации, осуществляющие свою деятельность в иных формах некоммерческой организации.</p>	<p>Нормативная правовая база, необходимая для использования данного инструмента, отсутствует.</p>
Изъятие излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению имущества	<p>А. Значительный объем имущества (особенно зданий, сооружений и земельных участков) при незначительной численности работников.</p> <p>Б. Доля доходов от аренды существенно превосходит среднее значение для ФБУ науки.</p> <p>В. Значительная доля вспомогательного и прочего персонала в общей численности персонала.</p>	<p>Подобные ФБУ фактически обслуживают свои имущественные комплексы, и почти не проводят ИиР.</p>
Изменение типа на автономное	<p>Сравнительно высокая доля доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.</p>	<p>Наряду с изменением типа на автономное может быть целесообразна приватизация ФБУ (которая пока не предусмотрена действующим законодательством).</p>
Изменение типа на бюджетное нового типа	<p>Для определения оснований необходим анализ подзаконных актов, разработка которых запланирована на 2010 г.</p>	<p>Научные учреждения государственных академий либо останутся самостоятельной категорией учреждений, либо станут бюджетными нового типа.</p>

спечение со стороны учредителя являются необходимыми условиями создания и эффективной деятельности института АУ в науке.

- Нормативное методическое обеспечение создания и деятельности АУ в сфере науки пока не сформировано. Несмотря на предпринятую в 2008 г. попытку разработки соответствующих документов, ни согласовать, ни утвердить их в силу целого ряда объективных причин пока не удалось.
- В соответствии с действующим законодательством, изменение типа существующего бюджетного учреждения на автономное может происходить толь-

ко по инициативе или с согласия самого учреждения. По-видимому, для придания массовости этому процессу целесообразно наделить федеральные органы исполнительной власти правом принятия решений об изменении типа подведомственных бюджетных учреждений без учета мнения последних²². Активизации создания АУ служит и неизбежность изменения типа существующих бюджетных учреждений: если они не станут автономными, их ожидает трансформация либо в казенные, либо в бюджетные нового типа. Но информации для выбора наиболее адекватного типа государственного

²² Целесообразность такой поправки, позволяющей форсировать процесс создания АУ путем изменения типа существующих бюджетных учреждений, обсуждалась еще до кризиса 2008 г., развитие которого заметно повысило ее актуальность, однако подобная поправка пока не принята.

учреждения у существующих бюджетных учреждений пока явно недостаточно.

К претендентам на трансформацию в АУ можно отнести ФБУ науки (из числа подведомственных федеральным органам исполнительной власти) с устойчиво высокой долей доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, причем обеспеченной не только и не столько государственными заказами в рамках федеральных и иных целевых программ, сколько контрактами с организациями реального сектора экономики и зарубежными контрагентами.

Поскольку мировой кризис 2008 г. заметно ухудшил самочувствие успешных (в указанном выше смысле) учреждений, рассчитывать на их интерес к изменению своего типа на автономное сегодня, скорее всего, не стоит. В связи с этим нельзя исключать появления и использования тех или иных инструментов «понуждения» существующих бюджетных учреждений (в том числе и ФБУ науки) к изменению своего типа на автономное.

Наиболее актуальные на сегодняшний день инструменты реструктуризации сети ФБУ науки, а также основания для их использования отражены в табл. 6.

Анализ состояния бюджетной сети в науке позволяет сделать вывод о настоятельной потребности в ее реформировании и оценить потенциал преобразований.

Их эффекты будут во многом зависеть от выполнения, как минимум, двух предварительных условий.

Первое состоит в разработке программы реструктуризации бюджетного сектора науки и методического обеспечения ее реализации. Выводы настоящей статьи позволяют обозначить лишь контуры и акценты такой программы, которые нуждаются в детализации и развитии. Важно, что программа и ее методическое сопровождение должны формироваться с учетом адекватности арсенала инструментов реструктуризации бюджетной сети особенностям научной деятельности.

Второе условие связано с продолжением и расширением исследований бюджетного сектора науки. Предстоит актуализировать информацию о его состоянии, в частности, выявить реакцию на мировой экономический кризис и задействовать итоги оценки результативности научной деятельности организаций сектора (первый раунд оценки должен завершиться в 2010 г.). Анализ ситуации (в том числе в целях подготовки реформы) должен осуществляться на регулярной основе (в режиме мониторинга) и включать в себя релевантные данные не только федерального статистического наблюдения, но и специальные выборочные обследования различных групп организаций, выполняющих ИиР. F

- Гохберг Л. М. (2003) Статистика науки. М.: ТЕИС.
- Гохберг Л. М., Китова Г. А., Кузнецова Т. Е. (2008) За место под гербом // ПолитЭкономика. № 9–10.
- Гохберг Л. М., Мартынова С. В. (2009) Методические рекомендации по проведению инвентаризации организаций научно-технического комплекса Российской Федерации. М.: ГУ–ВШЭ.
- Гохберг Л. М., Сагиева Г. С. (2007) Российская наука: библиометрические индикаторы // Форсайт, 2007. № 1(1). С. 44–53.
- Индикаторы науки: 2009 (2009) Статистический сборник. М.: ГУ–ВШЭ.
- Индикаторы науки: 2010 (2010) Статистический сборник. М.: ГУ–ВШЭ.
- Клячко Т. Л., Мау В. А., Синельников-Мурылев С. Г. (2009) О реформе бюджетных учреждений // Экономическая политика. 2009. № 1. С. 115–131.
- Костюк В.В. (2010) Вне конкуренции (из доклада на Общем собрании РАН) // Поиск. 21 мая.
- Кузнецова Т.Е. (2009) Оценивание результативности научных организаций в России: мода или насущная потребность// Цивилизация знаний: глобальный кризис и инновационный выбор России. М.: РосНОУ. С. 124–131.
- Лавров А.М. (2009) Основные направления бюджетной политики на 2010 год и среднесрочную перспективу. Итоговый семинар по проекту «Мониторинг качества финансового менеджмента главных распорядителей средств федерального бюджета». <http://www.rb-centre.ru/ru/pages/documents/149>
- Маршакова-Шайкевич И. В. (2002) Вклад России в развитие мировой науки: библиометрическая оценка // Отечественные записки. № 7. С. 314–345.
- Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663–р.
- Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год. Одобрены на заседании Правительства Российской Федерации, протокол от 30 декабря 2009 г. № 42.
- План мероприятий по реализации в 2010 г. Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. №1101-р.
- Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. №1101-р.
- Проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые акты Российской Федерации в части, касающейся деятельности государственных академий наук и подведомственных им организаций». <http://mon.gov.ru/dok/proj/5618/>
- Федеральный закон № 127-ФЗ от 23 августа 1996 г. «О науке и государственной научно-технической политике».
- Федеральный закон № 174-ФЗ от 3 ноября 2006 г. «Об автономных учреждениях».
- Федеральный закон № 63-ФЗ от 26 апреля 2007 г. «О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».
- Федеральный закон № 282-ФЗ от 29 ноября 2007 г. «Об официальной статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».
- Федеральный закон № 217-ФЗ от 2 августа 2009 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности».
- Федеральный закон № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».
- Федеральный закон № 220-ФЗ от 27 июля 2010 г. «О национальном исследовательском центре “Курчатовский институт”».
- OECD (2002). Frascati Manual: Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development. Paris.