

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 4 апреля 2014 года № 18К (964) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета по результативности и эффективности расходования средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах на научные исследования и разработки»:

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка деятельности главных распорядителей средств федерального бюджета по результативности и эффективности расходования средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах на научные исследования и разработки»

Основание для проведения мероприятия: поручение Президента Российской Федерации от 28 июня 2013 года № Пр-1390, пункт 2.9.5.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2014 год.

Предмет мероприятия

1. Законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регламентирующие научные исследования и разработки.

2. Программы научных исследований в Российской Федерации, утверждаемые Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, определяющие приоритеты государственной политики, цели, задачи, принципы формирования и реализации, мероприятия, целевые показатели (ориентиры) в сфере осуществления научных исследований и разработок.

3. Распоряжения, финансовая отчетность, иные документы и материалы главных распорядителей средств федерального бюджета, отражающие операции со средствами федерального бюджета, направленными на научные исследования и разработки.

4. Использование средств федерального бюджета главными распорядителями средств федерального бюджета на научные исследования и разработки и достигнутые результаты.

Цели мероприятия

1. Анализ обоснованности параметров федерального бюджета, оценка целевого характера и эффективности расходования главными распорядителями и подведомственными учреждениями средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах на научные исследования и разработки.

2. Определение соответствия достигнутых результатов расходования средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах на научные исследования и разработки, установленным целям и задачам обеспечения государственных и общественных нужд.

Объекты мероприятия

Федеральные органы государственной власти и иные получатели бюджетных средств, производившие расходование средств федерального бюджета на научные исследования и разработки.

Исследуемый период: 2012-2013 годы.

Сроки проведения мероприятия: январь-март 2014 года.

Результаты мероприятия

В рамках проведенного мероприятия дана оценка деятельности главных распорядителей бюджетных средств федерального бюджета без учета научных исследований и разработок, финансируемых по закрытым статьям федерального бюджета, в связи с тем, что указанная информация является предметом ежеквартальных докладов Президенту Российской Федерации Межведомственной рабочей группой при Президенте Российской Федерации по контролю за выполнением государственного оборонного заказа и реализацией государственной программы вооружения, образованной в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 16 октября 2012 года № 472-рп.

Цель 1. Анализ обоснованности параметров федерального бюджета, оценка целевого характера и эффективности расходования главными распорядителями и подведомственными учреждениями средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах на научные исследования и разработки

1.1. Анализ процедуры планирования бюджетных ассигнований и обоснованности параметров федерального бюджета в отношении средств, выделенных на научные исследования и разработки в 2012 и 2013 годах

В 2012 и 2013 годах в федеральных законах о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период предусматривались расходы федерального бюджета на фундаментальные исследования по подразделу 0110 бюджетной классификации расходов Российской Федерации

и на прикладные научные исследования по 12 подразделам бюджетной классификации расходов Российской Федерации в областях:

- общегосударственных вопросов (подраздел 0112);
- национальной обороны (подраздел 0208);
- национальной безопасности и правоохранительной деятельности (подраздел 0313);
- национальной экономики (подраздел 0411);
- жилищно-коммунального хозяйства (подраздел 0504);
- охраны окружающей среды (подраздел 0604);
- образования (подраздел 0708);
- культуры, кинематографии (подраздел 0803);
- здравоохранения (подраздел 0908);
- социальной политики (подраздел 1005);
- физической культуры и спорта (подраздел 1104);
- средств массовой информации (подраздел 1203).

Кроме того, расходы федерального бюджета 6 главных распорядителей бюджетных средств на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (вид расходов 241) в федеральных законах о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период были предусмотрены по подразделам 0107 «Обеспечение проведения выборов и референдумов», 0113 «Другие общегосударственные вопросы», 0308 «Органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ», 0409 «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)», 0907 «Санитарно-эпидемиологическое благополучие», 0909 «Другие вопросы в области здравоохранения».

В 2012 году в рамках вышеуказанных подразделов бюджетной классификации расходов 76 главным распорядителям бюджетных средств были выделены бюджетные ассигнования в сумме 339515,9 млн. рублей, в 2013 году - 75 главным распорядителям бюджетных средств в сумме 397898,5 млн. рублей.

Результаты контрольных мероприятий в части проектировок и исполнения федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2012 и 2013 годах в главных распорядителях средств федерального бюджета, свидетельствуют о том, что при формировании федерального бюджета на 2012 и 2013 годы в основном учтены направления научных исследований и разработок, определенные в соответствии со стратегическими документами социально-экономического развития Российской Федерации (Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, Указ Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники

в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации», Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 2227-р, указы Президента Российской Федерации, в том числе от 7 мая 2012 года), а также стратегическими документами развития соответствующих отраслей экономики в части вопросов научных исследований и разработок.

В формировании федерального бюджета в части расходов на фундаментальные и прикладные научные исследования на 2012 год участвовали 36 субъектов бюджетного планирования (главных распорядителей бюджетных средств), в 2013 году - 34. В 2012 году самостоятельными субъектами бюджетного планирования являлись 24 главных распорядителя бюджетных средств, 12 - осуществляли указанные функции в отношении 40 главных распорядителя бюджетных средств; в 2013 году - 21 главный распорядитель бюджетных средств, 13 - осуществляли указанные функции в отношении 41 главного распорядителя бюджетных средств.

Организационной и методической основой при составлении проектов бюджетов служили требования Бюджетного кодекса Российской Федерации, Положения о составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 1010.

Процедура планирования бюджетных ассигнований в 2012 и 2013 годах регламентировалась письмами Минфина России (от 15 июля 2011 года № 16-01-08/70 и от 12 июля 2012 года № 16-01-08/55), содержащими методические рекомендации и указания по данному вопросу (далее - Методические указания).

При планировании расходов бюджета использовался принцип распределения установленных Минфином России предельных объемов бюджетных ассигнований с учетом отраслевых особенностей, установленных Методическими указаниями. С учетом указанных подходов для субъектов бюджетного планирования Минфином России определялись предельные объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета на текущий финансовый год, первый и второй год планового периода. Для организации дальнейшей работы субъекты бюджетного планирования доводили до главных распорядителей бюджетных средств предельные объемы бюджетных ассигнований и указания по работе по проекту федерального бюджета.

Главные распорядители бюджетных средств и самостоятельные субъекты бюджетного планирования формировали возвратное распределение бюджетных ассигнований на 2012 и 2013 годы, первый и второй год пла-

нового периода по кодам классификации расходов бюджетов на основании доведенных Минфином России и субъектами бюджетного планирования предельных объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета с предоставлением плановых реестров расходных обязательств на очередной финансовый год и плановый период и подтверждающих обоснований бюджетных ассигнований, в которых приведены обоснования бюджетных ассигнований по расходным полномочиям, в том числе: «Проведение фундаментальных научных исследований» и «Проведение прикладных научных исследований» с указанием сведений о непосредственных и конечных результатах исполнения расходных полномочий.

В соответствии с графиками подготовки и рассмотрения проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых ежегодно при составлении проекта федерального бюджета и утверждаемых Правительством Российской Федерации, и Методическими указаниями субъектами бюджетного планирования в Минфин России были направлены согласованные с главными распорядителями бюджетных средств предложения по распределению бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период и комплекты документов, разрабатываемых при составлении проектов федерального бюджета, предусмотренные Методическими указаниями на соответствующий финансовый год.

Сводная информация о расходах проекта федерального бюджета на научные исследования и разработки гражданского назначения представлялась Минфином России в виде приложения «Расходы федерального бюджета на научные исследования и разработки гражданского назначения (аналитическая группировка)» к пояснительной записке к проекту федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период. Указанное приложение формировалось на основании предложений по объемам ассигнований на научные исследования и разработки, которые вносились в Минфин России отдельно каждым субъектом бюджетного планирования, а затем представлялись Минфином России вместе с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период в Правительство Российской Федерации. После официального принятия федерального закона эти материалы утрачивают свою значимость и дальнейшей юридической силы не имеют.

Минобрнауки России, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной и научно-технической деятельности, инновационной деятельности в научно-технической сфере, в сфере нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности, не могло в полной

мере контролировать и координировать расходы федерального бюджета, направляемые на науку по различным разделам и подразделам бюджетной классификации.

Анализ данных, полученных от субъектов бюджетного планирования и главных распорядителей бюджетных средств, показал, что отклонений от установленного порядка и сроков рассмотрения представляемых в Минфин России материалов не имелось. Наличие замечаний Минфина России в отношении предоставленных субъектами бюджетного планирования документов и материалов, являющихся обоснованиями планируемых объемов бюджетных ассигнований и расходных обязательств главных распорядителей бюджетных средств, в ходе данного экспертно-аналитического мероприятия не установлено.

По данным главных распорядителей бюджетных средств, в 90 % случаев законодательно утвержденные расходы на фундаментальные и прикладные научные исследования на 2012-2013 годы соответствовали заявленным субъектами бюджетного планирования в Минфин России объемам бюджетных ассигнований.

Заявки отдельных главных распорядителей бюджетных средств на финансирование на 2013 год были уменьшены на 5 % в связи с оптимизацией расходов федерального бюджета в соответствии с решением Правительства Российской Федерации.

При формировании показателей федерального закона о федеральном бюджете на 2012 и 2013 годы бюджетные заявки (обоснования бюджетных ассигнований) Минсельхоза России как субъекта бюджетного планирования были учтены не в полном объеме. Так, отклонение бюджетных ассигнований, законодательно утвержденных на выполнение научных исследований и разработок на 2012 год, от бюджетных заявок главных распорядителей средств федерального бюджета в целом составило 1230,6 млн. рублей, или 20,5 % от суммы заявок. При этом по Росрыболовству бюджетная заявка была уменьшена на 970,0 млн. рублей, или на 21,4 %. Отклонение бюджетных ассигнований, законодательно утвержденных на выполнение научных исследований и разработок на 2013 год, от обоснований бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств федерального бюджета в целом составило 1000,2 млн. рублей, или 17,0 % от суммы обоснований бюджетных ассигнований.

При формировании проектов федерального бюджета на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов, а также на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов одновременно с возвратным распределением предельных объемов главные распорядители бюджетных средств представляли перечень несогласованных вопросов с обоснованием предложений по дополнительной потребности к предельным объемам бюджетных ассигнований (по форме приложений к Методическим указаниям).

Так, дополнительная потребность к предельным объемам бюджетных ассигнований на фундаментальные и прикладные научные исследования, заявленная в Минфин России субъектами бюджетного планирования, на 2012 год по 25 главным распорядителям бюджетных средств составила 39258,2 млн. рублей, или 11,8 % от распределенных объемов бюджетных ассигнований, на 2013 год - по 32 главным распорядителям бюджетных средств составила 49924,6 млн. рублей, или 14,3 процента.

По результатам рассмотрения на Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам дополнительные потребности в бюджетных ассигнованиях отдельных главных распорядителей бюджетных средств не были поддержаны в силу их недостаточной обоснованности, а также в связи с общими подходами к формированию объема бюджетных ассигнований федерального бюджета с учетом требований оптимизации бюджетных расходов.

Так, Российской академии художеств не выделены дополнительные объемы бюджетных ассигнований на содержание созданного государственного Музея современного искусства в сумме 542,8 млн. рублей, Уральскому отделению Российской академии наук не поддержано выделение дополнительного финансирования на реализацию проекта «GIGA UrB RAS» (создание и ввод в эксплуатацию DVDW-магистрали) в сумме 49,0 млн. рублей, на развитие суперкомпьютерного центра в сумме 150,0 млн. рублей и на увеличение расходов на коммунальные услуги в сумме 56,9 млн. рублей, Российской академии образования не увеличены ассигнования на текущее финансирование подведомственных учреждений.

При формировании проекта федерального бюджета на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов ФГБУ «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт» было выделено дополнительное финансовое обеспечение по отношению к предельным объемам бюджетных ассигнований в размере 2603,9 млн. рублей из общей потребности в сумме 14802,5 млн. рублей. Не обеспечена дополнительная потребность в сумме 8484,0 млн. рублей на техническое перевооружение, дооснащение уникальных установок, разработку, создание принципиально новых установок, лабораторий/комплексов для проведения фундаментальных и прикладных исследований по приоритетным направлениям модернизации и технологического развития экономики Российской Федерации, включая обеспечение ядерной и радиационной безопасности объектов использования атомной энергии организаций-участников.

При планировании бюджетных ассигнований на 2013-2015 годы ГК «Росатом» финансирование трех проектов, направленных на научные исследования, было внесено в перечень несогласованных вопросов. По результатам рассмотрения на Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам два проекта на сумму 2510 млн. рублей были одобрены, и в дальнейшем

на их реализацию были предусмотрены бюджетные средства. По итогам рассмотрения проекта «Развитие суперкомпьютеров и грид-технологий» в рамках Комиссии при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России выделение бюджетных ассигнований в сумме 1700,0 млн. рублей предусмотрено не было.

Российской академии наук не выделены дополнительные ассигнования на приобретение научного оборудования и другие материально-технические нужды, включая содержание федерального имущества, в сумме 4659,2 млн. рублей, на финансовое обеспечение работ по изучению мозга и созданию новых диагностических и лечебных технологий в сумме 111,0 млн. рублей, на финансовое обеспечение работ по совершенствованию системы прогнозирования землетрясений на территории Алтай-Саянского нагорья в сумме 49,0 млн. рублей, на финансовое обеспечение работ по созданию глобальной системы спутникового мониторинга возобновляемых ресурсов в сумме 313,0 млн. рублей, на увеличение расходов на коммунальные услуги подведомственных бюджетных учреждений.

Бюджетные ассигнования, ранее не учтенные в предельных объемах бюджетных ассигнований, предусмотренных нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, в основном были включены в проекты федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год.

В отдельных случаях решения по дополнительному выделению достаточно обоснованных бюджетных ассигнований в соответствии с перечнем несогласованных вопросов при формировании проекта федерального закона о федеральном бюджете на Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам не принимались.

Так, ФГБУ «Российский гуманитарный научный фонд» перечень несогласованных вопросов в 2012 году и обоснования предложений по дополнительной потребности на сумму 500,0 млн. рублей сформированы в соответствии с протоколом заседания Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2010 года № 52, протоколом заседания Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 20 декабря 2010 года № 7 (раздел 1) и проектом Стратегии инновационного развития России до 2020 года, перечень несогласованных вопросов в 2013 году и обоснования предложений по дополнительной потребности на сумму 498,7 млн. рублей сформированы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 года № ВП-П8-2535 о ежегодном увеличении общего объема финансирования государственных научных фондов с 2012 по 2018 год.

Не выделены дополнительные объемы бюджетных ассигнований на 2013 год в сумме 54,0 млн. рублей Дальневосточному отделению Российской академии наук на создание по поручениям Президента Российской Федерации Д.А. Медведева от 2 июля 2010 года № ПР-1944 и Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина от 9 апреля 2011 года № ВП-П8-2300 научного подразделения по изучению истории еврейской культуры (идиш) и еврейского миграционного движения.

Росрыболовство обращалось с просьбой увеличения финансирования рыбохозяйственной науки для расширения исследований как в зоне Российской Федерации, так и за ее пределами, так как существующий объем бюджетного финансирования затрудняет исполнение возложенных на Росрыболовство нормативными актами Правительства Российской Федерации функций по организации комплексного изучения водных биоресурсов с целью увеличения ресурсной базы российского рыбопромыслового флота и укрепления авторитета Российской Федерации в международном рыболовном сообществе. Обоснованный дополнительный объем составлял на 2012 и 2013 годы 970 млн. рублей ежегодно.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2011 года № ВЗ-П11-3481, письмом Минфина России от 31 мая 2011 года № 19 01-09/06 Росрыболовством при формировании бюджетных проектировок на 2012 год подготовлены и направлены предложения по дополнительной потребности в Правительство Российской Федерации и в Минфин России. При формировании федерального бюджета на 2013 год в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2012 года № ВП-П13-1310 Росрыболовством подготовлены и направлены в Минсельхоз России как субъект бюджетного планирования предложения по несогласованным вопросам. Предложения Росрыболовства о дополнительной потребности на Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам не поддержаны.

Минкомсвязью России при формировании федерального бюджета на 2012 год в установленном порядке представлялись перечни несогласованных вопросов в Минфин России. Предложение Минкомсвязи России по увеличению бюджетных ассигнований на выполнение НИОКР по одной из позиций не было поддержано, при этом протокол рассмотрения несогласованных вопросов Минфином России не был представлен.

1.2. Анализ объемов и направлений расходов главных распорядителей средств федерального бюджета на научные исследования и разработки в 2012 и 2013 годах

В 2012 году общая сумма расходов 76 главных распорядителей бюджетных средств составила 336475,4 млн. рублей, в 2013 году сумма расходов 75 главных распорядителей бюджетных средств составила 395009,5 млн. рублей и по сравнению с 2012 годом увеличилась на 17,4 процента.

Сводные данные о расходах главных распорядителей бюджетных средств, выделенных на фундаментальные и прикладные научные исследования в 2012 и 2013 годах, представлены таблице:

(млн. руб.)

Наименование направлений расходов федерального бюджета	2012 г.	2013 г.
Расходы федерального бюджета, всего	11400329,36	11500713,26
из них направления расходов в целом по главным распорядителям средств федерального бюджета, всего	336475,36	395009,53
в том числе:		
на фундаментальные исследования, всего	85966,79	111396,34
в том числе:		
субсидии подведомственным учреждениям, всего	85921,78	108687,05
из них:		
премии в области литературы и искусства, образования, печатных средств массовой информации, науки и техники и иные поощрения за особые заслуги перед государством	936,42	916,99
гранты в области науки, культуры, искусства и средств массовой информации	9435,36	9332,21
бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности	17,61	1682,90
имущественный взнос Российской Федерации в Российский научный фонд	0,00	1000,00
прочие расходы	27,40	26,40
на прикладные научные исследования, всего	250508,56	283613,19
в том числе:		
субсидии подведомственным учреждениям	32498,48	46830,84
выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по договорам и государственным контрактам, заключенным главным распорядителем средств федерального бюджета, в том числе в рамках президентских программ, федеральных целевых программ и других программ	195972,3	214007,44
стипендии Президента Российской Федерации для молодых ученых и аспирантов, осуществляющих перспективные научные исследования и разработки по приоритетным направлениям модернизации российской экономики	56,32	235,59
премии и гранты	139,33	79,86
премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники ученым и специалистам	40,00	40,10
государственные премии Российской Федерации в области науки и техники, образования и культуры	20,00	20,00
премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники для молодых ученых	3,50	3,50
премии Президента Российской Федерации в области науки и инноваций для молодых ученых	10,00	10,00
бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности	5833,79	3647,65
исследования в области разработки вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа	8824,32	12748,20
в том числе:		
в рамках государственного оборонного заказа в целях обеспечения государственной программы вооружения	182,03	105,62
прочая закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд, в том числе в сфере информационно-коммуникационных технологий	451,07	268,38
платежи в целях обеспечения реализации соглашений с правительствами иностранных государств и международными организациями	219,94	246,20
субсидии юридическим лицам (кроме госучреждений) и физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг на господдержку развития кооперации российских образовательных учреждений высшего профессионального образования	5510,58	4427,08
расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными органами, казенными учреждениями в сфере национальной безопасности, правоохранительной деятельности и обороны и иные выплаты	849,64	931,40
субсидии юридическим лицам (кроме государственных учреждений) и физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг	79,28	94,35
субсидии на софинансирование объектов капитального строительства государственной (муниципальной) собственности	0,00	22,60

Анализ исполнения расходов на фундаментальные и прикладные научные исследования главными распорядителями бюджетных средств показал,

что в 2012 году общая доля указанных расходов в общей сумме расходов федерального бюджета (открытая часть) составляла 2,95 %, в 2013 году - 3,43 процента.

Расходы на фундаментальные и прикладные научные исследования в 2013 году по сравнению с 2012 годом возросли на 58534,2 млн. рублей, или на 17,4 %. При этом общая сумма расходов федерального бюджета (открытая часть) в 2013 году по сравнению с 2012 годом увеличилась только на 0,88 процента.

Объем неисполненных бюджетных назначений за 2012 год составил 3040,5 млн. рублей, или 0,9 %, за 2013 год - 2888,9 млн. рублей, или 0,7 %. Уровень неисполнения расходов на фундаментальные и прикладные научные исследования на 0,2 % ежегодно ниже уровня неисполнения расходов федерального бюджета в целом (открытая часть).

Максимальные расходы на фундаментальные и прикладные научные исследования в 2012 году были произведены Роскосмосом (72742,5 млн. рублей), Минпромторгом России (78639,2 млн. рублей), РАН (35308,3 млн. рублей), Минобрнауки России (33136,6 млн. рублей), Сибирским отделением РАН (15620,5 млн. рублей), ГК «Росатом» (14775,1 млн. рублей), в 2013 году - Роскосмосом (87668,6 млн. рублей), Минпромторгом России (82081,0 млн. рублей), РАН (37230,9 млн. рублей), Минобрнауки России (30868,3 млн. рублей), Минздравом России (24188,39 млн. рублей), РАМН (23840,7 млн. рублей), Сибирским отделением РАН (16425,6 млн. рублей), ГК «Росатом» (14722,0 млн. рублей).

В 2013 году значительное увеличение расходов отмечено по Минздраву России - в 3,4 раза (на 17028,9 млн. рублей) и РАМН - в 3,8 раза (на 17570,5 млн. рублей).

Наибольшая сумма неисполненных бюджетных обязательств сложилась в 2012 году по ФМБА России (680,4 млн. рублей), Минобрнауки России (503,3 млн. рублей), Минкомсвязи России (318,0 млн. рублей), в 2013 году - по Минпромторгу России (696,6 млн. рублей), Минобрнауки России (497,5 млн. рублей), ФМБА России (303,6 млн. рублей), Росреестру (217,6 млн. рублей), Росморречфлоту (188,3 млн. рублей).

В процентном выражении наибольшее неисполнение расходов федерального бюджета сложилось в 2012 году по ФСТ России (88,1 %), Минкомсвязи России (55,0 %), ФАС России (30,8 %), ФМБА России (30,3 %), в 2013 году - Росреестру (93,5 %), Минрегиону России (50,0 %), Росавтодору (39,8 %), Росавиации (32,4 %), Росморречфлоту (33,0 процента).

Данные об исполнении расходов федерального бюджета на фундаментальные и прикладные научные исследования за 2012 и 2013 годы в разрезе главных распорядителей бюджетных средств представлены в приложении 1 к отчету, данные в разрезе направлений расходования - в приложении 2 (приложения в Бюллетене не публикуются).

Доля расходов на фундаментальные исследования в 2012 году составила 25,6 % (85966,8 млн. рублей) от общей суммы расходов, в 2013 году - 28,2 % (111396,3 млн. рублей), на прикладные научные исследования - соответственно, 74,4 % (250508,6 млн. рублей) и 71,8 % (283613,2 млн. рублей).

Расходы на фундаментальные исследования в 2013 году по сравнению с 2012 годом увеличились на 25429,6 млн. рублей, или на 29,6 процента.

В 2012 году подведомственным бюджетным и автономным учреждениям главными распорядителями бюджетных средств были перечислены субсидии на выполнение государственного задания и на иные цели в общей сумме 118420,3 млн. рублей, в 2013 году - 155517,9 млн. рублей. Доля указанных субсидий в расходах на фундаментальные исследования составила в 2012 году 99,9 %, в 2013 году - 96,0 процента.

Следует отметить, что в состав субсидий на иные цели, выделенных подведомственным бюджетным и автономным учреждениям, входили премии в области литературы и искусства, образования, печатных средств массовой информации, науки и техники и иные поощрения за особые заслуги перед государством, а также гранты в области науки, культуры, искусства и средств массовой информации в общей сумме 10371,8 млн. рублей, что составило 12 % от суммы выделенных субсидий в 2012 году и 10249,2 млн. рублей, или 9 %, - в 2013 году.

В составе расходов на фундаментальные исследования в 2013 году входили расходы Минобрнауки России (субсидии некоммерческим организациям) в форме имущественного взноса Российской Федерации в Российский гуманитарный научный фонд в сумме 1000,0 млн. рублей.

Доля субсидий на выполнение государственного задания и иные цели, выделенные подведомственным бюджетным и автономным учреждениям, в расходах на прикладные научные исследования составила в 2012 году 13,0 %, в 2013 году - 16,5 процента.

Основная доля расходов в составе прикладных научных исследований в 2012 и 2013 годах (78,2 % и 75,5 %, соответственно) приходилась на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по договорам и государственным контрактам, заключенным главным распорядителем средств федерального бюджета, в том числе в рамках президентских программ, федеральных целевых программ и государственных программ.

В общих расходах на прикладные научные исследования доля расходов на открытые исследования в области разработки вооружений, военной и специальной техники в рамках государственного оборонного заказа составила в 2012 году 3,5 %, в 2013 году - 4,5 %, доля бюджетных инвестиций в объекты государственной собственности - соответственно, 2,3 % и 1,3 %, доля субсидии юридическим лицам (кроме государственных учреждений) и физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг на государственную поддержку развития кооперации российских образова-

тельных учреждений высшего профессионального образования - соответственно, 2,2 % и 1,6 процента.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия были проанализированы данные о расходах на фундаментальные и прикладные научные исследования в разрезе главных распорядителей бюджетных средств, в том числе органов государственной власти и научных организаций (приложение 2 к отчету).

Фундаментальные исследования в 2012 и 2013 годах в основном осуществлялись научными организациями (государственными академиями наук и их региональными подразделениями, научными фондами), доля расходов которых в общем объеме бюджетных ассигнований, направленных по указанному направлению, составила 98,0 % и 96,4 %, соответственно.

В Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года отмечено, что «научные фонды способствуют преодолению разрыва между результатами фундаментальных исследований и их востребованностью обществом, государством и промышленностью».

Ключевыми инструментами государственной поддержки фундаментальной науки, наряду с Программой фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013-2020 годы, являются специализированные государственные фонды - Российский фонд фундаментальных исследований (далее - РФФИ) и Российский гуманитарный научный фонд (далее - РГНФ).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 года № 875 «О финансировании Российского гуманитарного научного фонда» и распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 1996 года № 728-р «О направлении в Российский фонд фундаментальных исследований ассигнований, предусматриваемых в федеральном бюджете на финансирование науки» был установлен процент ежегодного выделения ассигнований, предусматриваемых в федеральном бюджете на финансирование указанных фондов: РГНФ - 1,0 % и РФФИ - 6,0 % от объема бюджетных ассигнований, направляемых на финансирование науки. Однако после принятия федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период действие данных нормативных актов ежегодно приостанавливалось. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 года № 712 «О приостановлении действия некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» действие норм по финансированию фондов приостановлено до 1 января 2015 года.

В результате формирование бюджетов фондов происходило не в процентном отношении к расходам федерального бюджета на финансирование науки, а исходя из сложившегося уровня финансирования фондов, с незначительным увеличением расходов (с учетом инфляции в стране) на содер-

жание их аппарата (заработная плата работников с соответствующими начислениями, коммунальные платежи, прочие расходы), а также отдельными дополнительными ассигнованиями, учитываемыми при формировании проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

Необходимо отметить, что Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 предусматривается увеличение к 2018 году общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 млрд. рублей.

В 2013 году фондам выделены субсидии: РФФИ - в объеме 8003,0 млн. рублей (на 1,4 млн. рублей больше, чем в 2012 году); РГНФ - в объеме 1501,3 млн. рублей (на 0,5 млн. рублей больше, чем в 2012 году), или 1,9 % и 0,3 %, соответственно, от объема бюджетных ассигнований, направляемых на финансирование науки гражданского назначения.

На 2014 год сводной бюджетной росписью предусмотрено предоставление фондам бюджетных ассигнований в форме субсидий: РФФИ - в объеме 9245,7 млн. рублей (больше на 1242,7 млн. рублей, чем в 2013 году); РГНФ - в объеме 1542,2 млн. рублей (больше на 40,9 млн. рублей, чем в 2013 году), или 1,3 % и 0,2 %, соответственно, от объема бюджетных ассигнований, направляемых на финансирование науки (706511,1 млн. рублей). Необходимо отметить, что даже при увеличении финансирования РФФИ до 21 млрд. рублей и РГНФ до 4,0 млрд. рублей указанные значения составят 3,0 % и 0,6 %, соответственно, от финансирования науки при его сохранении на уровне 2014 года.

Бюджетные ассигнования, направленные на прикладные научные исследования в различных областях экономики, были предусмотрены в основном федеральным органам власти, доля расходов которых в общей сумме расходов на указанные цели составила 88,0 % в 2012 году и 90,8 % в 2013 году.

Максимальный объем бюджетных расходов на прикладные научные исследования относится к области национальной экономики: 193924,5 млн. рублей, или 77,4 % от общей суммы расходов на указанные цели в 2012 году и 216709,6 млн. рублей, или 76,4 %, - в 2013 году.

В 2013 году по сравнению с 2012 годом наблюдался общий рост расходов главных распорядителей бюджетных средств, направленных на прикладные научные исследования (на 13,2 %, или 33104,6 млн. рублей), в том числе на 175,1 % (15311,7 млн. рублей) выросли расходы, направленные на прикладные научные исследования в области здравоохранения, на 62,6 % (2736,9 млн. рублей) - на прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности, на 11,8 % (22785,1 млн. рублей) - на прикладные научные исследования в области национальной экономики. При этом в 2013 году по сравнению с 2012 годом сократились расходы на прикладные научные исследования в области

образования на 36,3 % (4917,9 млн. рублей) и в области общегосударственных вопросов - на 18 % (3022,3 тыс. рублей).

Стратегической целью государственной политики в области развития науки и технологий является обеспечение к 2020 году мирового уровня исследований и разработок и глобальной конкурентоспособности Российской Федерации на направлениях, определенных национальными научно-технологическими приоритетами.

В секторе прикладной науки одним из наиболее эффективных инструментов реализации государственной научно-технической политики являются федеральные целевые программы, особенно научно-технологической направленности, в рамках которых обеспечивается поддержка всей инновационной цепочки: от ориентированных поисково-прикладных исследований через разработку технологий к коммерциализации инновационной продукции, включая формирование необходимой научной и инновационной инфраструктуры. Кроме того, финансирование прикладных научных исследований через федеральные целевые программы является программно-целевым инструментом для достижения целей, установленных в паспортах федеральных целевых программ, и государственной политики в целом.

Данные об исполнении расходов федерального бюджета на фундаментальные и прикладные научные исследования за 2012 и 2013 годы в разрезе главных распорядителей бюджетных средств и направлений расходования представлены в приложении 3 к отчету.

Главными распорядителями бюджетных средств в 2012 году на выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований в рамках программных мероприятий (35 федеральных целевых программы, 1 программа, 1 Президентская программа, 4 государственные программы) были предусмотрены бюджетные ассигнования в размере 187492,8 млн. рублей, или 55,2 % от общего объема бюджетных ассигнований на научные исследования и разработки, в 2013 году - 205723,4 млн. рублей, или 51,7 % (31 федеральная целевая программа, 1 программа, 1 Президентская программа, 3 государственные программы).

Исполнение за 2012 год главными распорядителями бюджетных средств вышеуказанных расходов в рамках федеральных целевых, Президентской и государственных программ за 2012 год составило 185851,0 млн. рублей, за 2013 год - 203776,4 млн. рублей. Общий объем расходов федерального бюджета на указанные цели в 2013 году увеличился на 17925,4 млн. рублей, или на 9,7 процента.

В реализации мероприятий указанных программ в 2012 году принимал участие 41 главный распорядитель бюджетных средств, в 2013 году - 39. Отдельные главные распорядители бюджетных средств являлись соисполнителями по нескольким программам - от 2 до 14 (например, в 2012 году: Минобрнауки России - 14, Минпромторг России - 13, Росгидромет - 9, МЧС России - 7, Минздрав России - 5; в 2013 году: Минобрнауки России -

11, Минпромторг России - 13, Росгидромет - 9, МЧС России - 7, Минздрав России - 5).

В 2012 году не исполнены бюджетные назначения на сумму 1641,8 млн. рублей, в 2013 году - 1947,1 млн. рублей. Неисполнение расходов федерального бюджета по программным мероприятиям в 2012 году составило 0,88 % от бюджетных ассигнований, утвержденных сводной бюджетной росписью расходов федерального бюджета на соответствующий год, в 2013 году - 0,95 процента.

За исключением отдельных программных мероприятий Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009-2013 годы» в сумме 1134,9 млн. рублей все программы в 2012 году финансировались за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на прикладные научные исследования в различных областях экономики, в 2013 году - за исключением отдельных программных мероприятий федеральных целевых программ «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года», «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2013 годы» и «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009-2013 годы» в общей сумме 797,0 млн. рублей.

Информация об исполнении в 2012-2013 годах расходов федерального бюджета на выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований в рамках федеральных целевых программ, Президентских и государственных программ представлена в приложении 4 к отчету.

Доля бюджетных ассигнований на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (вид расходов 241) в общем объеме бюджетных ассигнований, доведенных до главных распорядителей бюджетных средств на реализацию вышеуказанных федеральных программ, в 2012 году составила 95,6 % (179275,2 млн. рублей), в 2013 году - 96,0 % (197468,1 млн. рублей), исполнение - 99,2 % ежегодно.

Значительный объем бюджетных средств (открытая часть) ежегодно направлялся на исследования в области разработки вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа вне рамок государственной программы вооружения. Так, в 2012 году на указанные цели были выделены бюджетные ассигнования в сумме 2755,3 млн. рублей, в 2013 году - 3404,7 млн. рублей. Исполнение указанных расходов составило 99,1 % и 100 %, соответственно.

В рамках федеральных целевых программ были определены расходы инвестиционного характера (бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности бюджетным, казенным и автономным учреждениям). В 2012 году на указанные цели было предусмотрено 3299,8 млн. рублей,

в 2013 году - 3339,3 млн. рублей. Исполнение расходов на инвестиции составляло 99,1 % и 99,0 %, соответственно.

Данные о направлениях расходования средств федерального бюджета на выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований в рамках федеральных целевых программ, Президентской и государственных программ представлены в таблице:

(млн. руб.)

Наименование направлений расходов	Вид расходов	2012 г.			2013 г.		
		исполнено	неисполненные назначения	% неисполнения	исполнено	неисполненные назначения	% неисполнения
Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы	241	177671,33	1603,83	0,89	195574,95	1937,28	0,98
Исследования в области разработки вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа вне рамок государственной программы вооружения	218	2732,09	23,22	0,84	3404,74	0,00	0,00
Закупка товаров, работ, услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий	242	15,00	0,00	0,0	0,0	0,00	0,0
Прочая закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд	244	224,35	10,65	4,53	141,71	0,79	0,55
Бюджетные инвестиции в объекты государственной собственности	411, 413, 414, 415, 422	3297,93	1,90	0,06	3332,93	6,40	0,19
Субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)	611	40,00	0,00	0,00	42,75	0,00	0,00
Субсидии бюджетным учреждениям на иные цели	612	1640,66	1,21	0,07	1133,51	0,00	0,00
Субсидии автономным учреждениям на иные цели	622	11,00	0,00	0,00	8,05	2,45	23,32
Субсидии юридическим лицам (кроме государственных учреждений) и физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг	810	79,28	0,35	0,44	57,90	0,00	0,00
Премии и гранты	330, 350	139,33	0,67	0,48	79,86	0,14	0,17
Итого		185850,96	1641,81	0,88	203776,37	1947,05	0,95

Данные об исполнении расходов федерального бюджета на фундаментальные и прикладные научные исследования за 2012 и 2013 годы в разрезе направлений расходования приведены в приложении 2.

Анализ расходов, произведенных главными распорядителями бюджетных средств (далее - ГРБС), сформированных в соответствии с действующей бюджетной классификацией расходов федерального бюджета в части выполнения научных исследований и разработок, показал, что их структура не «прозрачна».

В настоящее время коды видов расходов (241, 611 и 612) предусматриваются по многим целевым статьям, связанным с выполнением научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и фундаментальных исследований (включая гранты и другие виды субсидий, например, «Субси-

дии на предоставление грантов Правительства Российской Федерации, выделяемых для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных учреждениях высшего профессионального образования, научных учреждениях государственных академий наук и государственных научных центрах Российской Федерации»), что не позволяет определить объемы ассигнований, направляемые непосредственно на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и фундаментальных исследований.

1.3. Анализ качества управления государственными финансами, осуществляемого главными распорядителями средств федерального бюджета в отношении средств, выделенных на научные исследования и разработки в 2012 и 2013 годах

Основными мероприятиями в части контроля качества управления государственными финансами главных распорядителей бюджетных средств являлись:

контроль за полнотой кассового исполнения расходов федерального бюджета по научным исследованиям и разработкам, а также поквартальной равномерностью кассовых расходов в течение финансового периода;

мероприятия по улучшению качества планирования с целью минимизации внесения изменений в объемы и направления расходования средств при исполнении бюджета (бюджетная роспись);

контроль за дебиторской и кредиторской задолженностью;

организация внутреннего контроля;

рассмотрение результатов НИОКР на заседаниях комиссий по научно-исследовательской и методической работе, экспертно-проверочных комиссий, временных рабочих комиссий по приемке результатов научно-исследовательских работ;

своевременная организация конкурсных процедур.

1.3.1. Оценка качества планирования расходов федерального бюджета, включая оценку количества и общей суммы положительных изменений, внесенных в сводную бюджетную роспись

Главными распорядителями средств федерального бюджета в 2012-2013 годах вносились изменения в сводную бюджетную роспись по расходам на фундаментальные исследования и научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы¹.

В ходе анализа внесения изменений в сводную роспись по расходам федерального бюджета на фундаментальные и прикладные научные иссле-

¹ В соответствии с пунктом 3 статьи 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также в соответствии со статьей 24 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» и статьей 24 Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

дования по следующим видам расходов: ВР 241 «Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы», ВР 611 «Субсидии бюджетным учреждениям на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)» и ВР 621 «Субсидии автономным учреждениям на финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ)», установлено следующее.

В 2012 году количество указанных изменений составило 390 (13,7 % от общего количества изменений, внесенных в роспись), в результате чего общая сумма ассигнований уменьшена на 4647,2 млн. рублей. В 2013 году внесено 386 изменений (12,8 %), в результате общая сумма ассигнований увеличена на 628,8 млн. рублей. Информация о количестве и суммах изменений в сводную бюджетную роспись по видам расходов 241, 611 и 621 приведена в таблице:

Вид расходов	2012 г.			2013 г.		
	количество изменений		сумма изменений, млн. руб.	количество изменений		сумма изменений, млн. руб.
	ед.	%		ед.	%	
Всего по федеральному бюджету	2839	100,0	426219,4	3019	100,0	117630,6
из них расходы на науку в том числе:	390	13,7	-4647,2	386	12,8	628,8
ВР 241	222	7,8	-6325,7	197	6,5	-1539,5
ВР 611	159	5,6	1178,9	178	5,9	1864,4
ВР 621	9	0,3	499,6	15	0,5	303,8

Следует отметить, что в 2012 году по виду расходов 241 ассигнования были уменьшены в общей сумме на 6325,7 млн. рублей, в 2013 году - на 1539,5 млн. рублей. При этом ассигнования по видам расходов 611 и 621 в проверяемом периоде на конец отчетного периода были увеличены.

В ходе анализа изменений сводной бюджетной росписи по виду изменений 100 «Изменения, вносимые в случае увеличения бюджетных ассигнований по отдельным разделам, подразделам, целевым статьям, видам расходов федерального бюджета за счет экономии по использованию в текущем финансовом году бюджетных ассигнований на оказание государственных услуг»² установлено, что положительные изменения в 2012 году по ВР 241 составили 267,5 млн. рублей (3 ГРБС), а в 2013 году положительные изменения отсутствовали. При этом с вышеуказанного вида расхода были перераспределены средства путем уменьшения в 2012 году 11 ГРБС в сумме 220,0 млн. рублей, в 2013 году - 2 ГРБС в сумме 18,3 млн. рублей.

По ВР 611 в 2012 году были внесены положительные изменения в роспись 4 ГРБС в сумме 151,4 млн. рублей, в 2013 году - 1 ГРБС в сумме

² Приказ Минфина России от 23 ноября 2011 года № 159н «Об утверждении Порядка составления и ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета и бюджетных росписей главных распорядителей средств федерального бюджета (главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета)».

7,6 млн. рублей. При этом средства перераспределены путем уменьшения с вышеуказанного вида расходов в 2012 году у 2 ГРБС на общую сумму 5,6 млн. рублей, в 2013 году отрицательные изменения не вносились.

По ВР 621 в 2012 году внесены положительные изменения в роспись 4 ГРБС на общую сумму 119,1 млн. рублей, а в 2013 году такие изменения не вносились.

Таким образом, сумма указанных изменений составляет менее 1 % к осуществленным ГРБС кассовым расходам, что говорит о достаточно качественном планировании и обоснованном внесении изменений в роспись.

Можно отметить положительные моменты при управлении государственными средствами, выделенными Росархиву на проведение НИОКР в рамках ФЦП «Культура России (2012-2018 годы)». Так, Росархивом экономия бюджетных средств, возникшая при проведении конкурсов на разработку НИОКР в рамках ФЦП, была направлена на финансирование дополнительных НИОКР (в 2012 году - на сумму 0,5 млн. рублей и в 2013 году - на сумму 0,945 млн. рублей).

Минобрнауки России в 2012 году направило в Минфин России 5 справок экономии с положительными изменениями сводной бюджетной росписи в сумме 158,4 млн. рублей на финансовое обеспечение государственного задания государственных бюджетных и автономных научных учреждений, в том числе на создание вычислительного центра для математических расчетов, создание системы архивации данных, выполнение работ в целях исполнения программы по энергосбережению, проведение работ по внедрению электронной подписи (по подразделу «Фундаментальные исследования»). Отношение общей положительной суммы внесенных изменений в результате образовавшейся экономии по расходам на науку гражданского назначения (158,4 млн. рублей) к уточненной бюджетной росписи на 2012 год по Минобрнауки России (380748,7 млн. рублей) составило 0,04 процента.

В 2012 году в бюджетную роспись и лимиты бюджетных обязательств Росстата на научно-исследовательские работы были внесены следующие изменения: увеличены бюджетные ассигнования на сумму 75,6 млн. рублей за счет уменьшения бюджетных ассигнований по другим направлениям расходов в рамках проведения статистических обследований и переписей; Минфином России выделены дополнительные бюджетные ассигнования на сумму 6,0 млн. рублей на мероприятия в рамках проведения Всероссийской сельскохозяйственной переписи, что составило 65,7 % к кассовому расходу Росстата.

Вместе с тем в ходе экспертно-аналитического мероприятия установлены факты внесения значительных объемов изменений в сводную бюджетную роспись в течение 2012 и 2013 годов по бюджетным ассигнованиям, направленным на выполнение научно-исследовательских работ. Указанные

факты свидетельствуют о недостаточной обоснованности вносимых изменений и низком качестве планирования бюджетных ассигнований.

Так, в 2012 году Росавтодору увеличен объем бюджетных ассигнований сводной бюджетной росписи на реализацию мероприятий подпрограммы «Автомобильные дороги» ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)» на сумму 134,3 млн. рублей. При этом на конец года объем неисполненных расходов составил 242,1 млн. рублей. В 2013 году объем бюджетных ассигнований увеличен на 242,1 млн. рублей, а на конец года объем неисполненных бюджетных ассигнований составил 262,2 млн. рублей.

Согласно пояснениям Росавтодора неисполнение утвержденных объемов расходов в 2013 году вызвано длительным процессом утверждения плана НИОКР на научно-техническом совете Росавтодора, в результате чего конкурсные процедуры по вновь начинаемой тематике были объявлены в конце августа 2013 года, а первые контракты заключены в октябре 2013 года. Кроме того, исполнителями действующих контрактов на выполнение работ по НИОКР нарушались сроки представления отчетных материалов государственному заказчику. В результате в отношении исполнителей государственных контрактов была начата претензионная работа, до завершения которой приемка работ не осуществлялась.

В рамках ФЦП «Государственная граница Российской Федерации (2012-2020 годы)» предусматривалось выполнение Росграницей мероприятий по разделу НИОКР «Разработка унифицированного ряда инспекционно-досмотровых комплексов, обеспечивающих контроль перемещения грузов, транспортных средств через государственную границу» с общим объемом финансирования 480,0 млн. рублей, в том числе: в 2012 году - 100,0 млн. рублей, в 2013 году - 95,0 млн. рублей.

В 2012 году бюджетные ассигнования в сумме 100,0 млн. рублей были утверждены Росгранице в соответствии с указанной ФЦП федеральным законом о федеральном бюджете на 2012 год. В 2012 году размещение конкурса на проведение опытно-конструкторских работ вызвало определенные трудности, связанные с ограниченным числом предложений разработчиков в области обустройства государственной границы. Прделанная Росграницей работа показала практическое отсутствие организаций, готовых приступить к разработке реального российского инспекционно-досмотрового комплекса, способного конкурировать с зарубежными образцами как в качественных, так и в ценовых показателях. В связи с этим конкурс в 2012 году не был объявлен, средства в объеме 100,0 млн. рублей возвращены в федеральный бюджет.

При формировании федерального бюджета на 2013 год Росграницей были запрошены бюджетные ассигнования на НИОКР в сумме 100,0 млн. рублей. Федеральным законом о федеральном бюджете на 2013 год Росгранице утверждены бюджетные ассигнования в сумме 95,0 млн. рублей в соответствии с ФЦП «Государственная граница Российской Федерации

(2012-2020 годы)», однако в связи с изменением порядка проведения конкурсных процедур Федеральным законом от 7 июня 2013 года № 133-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» расходы Росграницы на мероприятия по направлению НИОКР в 2013 году были сокращены в полном объеме.

1.3.2. Анализ исполнения расходов федерального бюджета, включая оценку объема нераспределенных лимитов бюджетных обязательств, объема неисполненных лимитов бюджетных обязательств и их соотношения с кассовыми расходами, соотношения кассовых расходов с показателями сводной бюджетной росписи с учетом изменений

На недостатки в исполнении бюджетных полномочий главных распорядителей средств федерального бюджета, установленных подпунктом 4 пункта 1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации, указывают остатки неиспользованных бюджетных ассигнований на указанные цели.

Анализ исполнения бюджетных назначений, выделенных на фундаментальные и прикладные научные исследования (по подразделам бюджетной классификации), показал, что полностью использовали выделенные средства в 2012 году 20 ГРБС (27,0 %) (Роснедра, Рособрнадзор, Россельхознадзор, Минфин России, Росалкогольрегулирование, Роспатент, Росрезерв, Ростуризм, ФСБ России, Спецстрой, МИД России, Минспорт России, ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере», «Санкт-Петербургский Государственный университет», РГНФ, РФФИ, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия образования, Российская академия художеств, Российская академия медицинских наук); в 2013 году - 25 ГРБС (33,8 %) (Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Минфин России, Минюст России, Росприроднадзор, Роснедра, Росводресурс, Рособрнадзор, Россельхознадзор, Ространснадзор, Роспотребнадзор, Росстат, ФАС России, Росрезерв, Ростуризм, ФНС России, ФСБ России, ГК «Росатом», Минспорт России, ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере», «Санкт-Петербургский Государственный университет», РГНФ, РФФИ, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия образования, Российская академия художеств).

Высокий уровень исполнения расходов на научные исследования (более 99 %) отмечен в 2012 году у 31 % ГРБС, в 2013 году - у 19 % ГРБС.

В ходе мероприятия был отмечен достаточно низкий уровень исполнения бюджетных ассигнований, предусмотренных на научные исследования и разработки в 2012 и 2013 годах, по некоторым главным распорядителям, которые использовали на 45-80 % выделенные бюджетные ассигнования. Так, в ФСТ России исполнение в 2012 году составило 11,9 % от годовых

бюджетных ассигнований, в 2013 году - 78,7 %. Причиной низкого уровня исполнения в 2012 году в основном являлся отказ ФСТ России от проведения НИОКР с планируемой стоимостью 4,67 млн. рублей, а также перенос на 2013 год сроков исполнения НИОКР на сумму 1,3 млн. рублей.

Кассовые расходы Росавтодора по оплате научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в 2012 году составили 61,2 % показателей, утвержденных сводной бюджетной росписью. В 2013 году исполнение составило 63,7 % установленного объема.

Минкомсвязью России не были освоены бюджетные ассигнования в объеме 255,0 млн. рублей, предназначенные на реализацию мероприятий по созданию национального сегмента Российской Федерации интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза (ИИСВВТ) и интеграционного сегмента ИИСВВТ в рамках государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)». Причиной явилось длительное согласование с заинтересованными сторонами порядка передачи функциональному заказчику в лице Евразийской экономической комиссии указанных средств. В связи с тем, что Минкомсвязью России в 2012 году не был объявлен конкурс на проведение НИР по утвержденной тематике, остаток средств составил 33,4 млн. рублей.

В 2012 году Росприроднадзор не использовал выделенные на проведение НИР средства в объеме 14,5 млн. рублей, или 21,1 %. Минздравом России в 2012 году в рамках ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах» не были использованы выделенные средства в объеме 36,8 млн. рублей на НИР в связи с непроведением торгов.

Минрегионом России расходы по НИР исполнены за 2012 год в сумме 46,3 млн. рублей (79,9 % утвержденных бюджетных назначений). Неисполненные назначения по ассигнованиям и лимитам бюджетных обязательств составили 11,9 млн. рублей (20,1 %), из них 6,8 млн. рублей - за счет экономии по результатам конкурсных процедур. Расходы по НИР исполнены за 2013 год в сумме 10,9 млн. рублей (49,9 %) в IV квартале. Неисполненные назначения по ассигнованиям и лимитам бюджетных обязательств составили 10,9 млн. рублей (50,0 %), из них 1,5 млн. рублей - экономия по результатам конкурсных процедур.

Кроме того, в 2013 году Госстроем кассовые расходы по ФЦП «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009-2018 годы» в сумме 5,0 млн. рублей не осуществлены в связи с тем, что Минрегионом России не были переданы Госстрою функции заказчика.

Наихудшие результаты по неисполнению расходов федерального бюджета в 2012 году наблюдались у ФСТ России (88,13 % неисполнения), Минкомсвязи России (55,01 %), ФАС России (30,82 %), ФМБА России (30,26 %), Ространснадзора (21,39 %), Минрегиона России (20,14 %),

в 2013 году - у Росавтодора (100 %), Госстроя (100 %), Росреестра (93,46 %), Росавиации (38,38 %), Росморречфлота (32,94 %), ФСТ России (21,26 процента).

1.3.3. Анализ расходования ГРБС средств, выделенных из федерального бюджета, по кварталам 2012 и 2013 годов с целью определения равномерности (неравномерности) расходования средств

Одним из факторов оценки эффективности финансового менеджмента является оценка планирования и управления финансовыми потоками администраторов средств федерального бюджета. В ходе мероприятия установлено, что расходы главных распорядителей бюджетных средств на проведение НИОКР в течение 2012 и 2013 годов осуществлялись неравномерно.

Поквартальное исполнение бюджетных назначений на научные исследования и разработки представлено в таблице:

(в процентах)

	Всего	В том числе		
		ВР 241	ВР 611	ВР 621
2012 г.				
I квартал	22,10	20,06	28,03	36,09
II квартал	17,86	14,31	22,32	21,56
III квартал	19,70	18,46	24,38	22,08
IV квартал	40,34	47,17	25,27	20,27
2013 г.				
I квартал	27,09	27,88	22,63	31,10
II квартал	19,00	15,44	25,16	17,91
III квартал	16,59	12,98	24,87	36,91
IV квартал	37,32	43,70	27,34	14,08

Анализ исполнения кассовых расходов, осуществленных главными распорядителями по кварталам 2012 и 2013 годов, показал, что более 40 % средств по виду расходов 241 (НИОКР) перечислялось в IV квартале отчетного года, при этом ряд ГРБС допускал перечисление наибольшего объема средств (50 и более процентов) в III-IV кварталах финансового года. По информации ГРБС, неравномерность расходования средств связана с тем, что в основном госконтракты заключаются в первой половине года, а исполняются во второй, а также с одноэтапностью проведения исследований по ним, и, как факт, осуществление оплаты по результатам выполненных работ, т.е. в конце отчетного периода.

Так, расходы Минэнерго России в IV квартале 2012 года составили 82,9 % годового объема, в IV квартале 2013 года - 84,5 %, Росавиации - 66,3 % и 67,1 %, ГК «Росатом» - 63,6 % и 65,0 %, Ространснадзора - 90,8 % и 0 %, Минкомсвязи России - 86,1 % и 91,6 %³, Минтранса России - 92,2 %

³ В представлении, направленном в Минкомсвязь России по итогам контрольного мероприятия «Проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2012 год», Счетной палатой было предложено обеспечить эффективное, своевременное и обоснованное планирование бюджетных расходов, а также равномерность использования в течение года средств федерального бюджета. Несмотря на это, в 2013 году ритмичность расходов в Минкомсвязи России ухудшилась - расходы IV квартала составили 91,6 % от общих расходов, выделенных на научные исследования и разработки.

и 67,2 %, ФСТ России - 100 % и 79,4 %, Росимущества - 0 % и 100 %, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации - 95,7 % и 100 %, Росстата - 80,5 % и 66,4 %, ЦИК - 100 % и 29,3 %, Росжелдора - 100 % и 100 %, ФНС России - 69,4 % и 100 %, Роструда - 85,8 % и 100 %, Минспорта России - 76,8 % и 92,4 %, соответственно.

Анализ перечисления средств субсидий бюджетным и автономным учреждениям (ВР 611 и 621) на научные исследования и разработки показал, что перечисления носили достаточно равномерный характер.

Однако в проверяемый период администраторами средств федерального бюджета в нарушение пункта 11 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 1249 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» допускалось перечисление учреждениям субсидии на выполнение государственного задания в течение I полугодия в сумме, превышающей 50 % годового размера субсидии. Так, во II квартале 2012 года Дальневосточным отделением Российской академии наук были перечислены учреждениям средства субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания в объеме 3762,2 млн. рублей, что составляет 75,8 % от кассового расхода за 2012 год.

1.3.4. Анализ управления дебиторской и кредиторской задолженностью, включая соотношение объема дебиторской и кредиторской задолженности к объему кассовых расходов

В 2012-2013 годах в большинстве ГРБС отсутствовали дебиторская и кредиторская задолженность по расходам на проведение научно-исследовательских работ. Однако ряд ведомств имел дебиторскую и кредиторскую задолженности по данным расходам, которые носили текущий характер.

Так, объем кредиторской задолженности Росавиации по состоянию на 1 января 2013 года составлял 0,8 млн. рублей (2,5 % от объема кассовых расходов). Задолженность погашена 8 февраля 2013 года. Объем дебиторской задолженности по состоянию на 1 января 2014 года по расходам на указанные цели составлял 0,3 млн. рублей (0,4 % от объема кассовых расходов).

Объем просроченной дебиторской задолженности Росавтодора по расходам на прикладные научные исследования в 2012-2013 годах составлял 0,7 млн. рублей, или 0,2 % от объема кассовых расходов на указанные цели.

По состоянию на 1 января 2013 года на балансе Минобрнауки России числилась дебиторская задолженность на сумму 97,1 млн. рублей, связанная с перечислением авансов в декабре 2012 года по 7 контрактам на сумму 91,0 млн. рублей, а также в связи с расторжением 11 контрактов на сумму 6,1 млн. рублей.

Объем дебиторской задолженности ФТС России составил в 2012 году 46,4 млн. рублей, или 13,9 % к произведенным кассовым расходам, а в 2013 году - 15,0 млн. рублей, или 5,5 процента.

1.3.5. Анализ достоверности, полноты и своевременности представления сведений, необходимых для расчета показателей годового мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главным администратором средств федерального бюджета

Мониторинг качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, проводится в соответствии с Положением об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, утвержденным приказом Минфина России от 13 апреля 2009 года № 34н «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета».

Мониторинг качества финансового менеджмента представляет из себя анализ и оценку совокупности процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит). Указанный мониторинг проводится по трем направлениям и состоит из годового мониторинга качества финансового менеджмента, ежеквартального мониторинга качества финансового менеджмента и мониторинга качества финансового менеджмента в части документов, используемых при составлении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Минфин России с использованием данных и сведений, представленных главными администраторами средств федерального бюджета и Федеральным казначейством, осуществляет расчет показателей качества финансового менеджмента и формирует отчеты о результатах ежеквартального мониторинга качества финансового менеджмента и годового мониторинга качества финансового менеджмента.

Кроме того, в целях размещения оперативных данных о состоянии качества финансового менеджмента главных администраторов средств федерального бюджета и анализа бюджетных рисков приказом Минфина России от 19 октября 2011 года № 383 утвержден Порядок осуществления в Минфине России оперативного мониторинга качества финансового менеджмента. Пунктом 7 Порядка предусмотрено размещение на официальном сайте Минфина России в сети Интернет результатов оперативного мониторинга качества финансового менеджмента в форме отчета, содержащего предварительный рейтинг главных администраторов средств федерального бюджета; результаты анализа бюджетных рисков по утвержденной форме и пояснительную записку.

Итоговые показатели и оценки качества финансового менеджмента, а также рейтинг главных администраторов средств федерального бюджета

представлены в отчете Минфина России о результатах проведения мониторинга качества финансового менеджмента и размещены на сайте Минфина России. Анализ данных материалов и информации выявил, что показатели качества финансового менеджмента не рассчитывались по наиболее значимым бюджетным учреждениям науки с долей субсидий больше 70 % в бюджетных ассигнованиях учреждения. В результате в данных, представленных Минфином России за 2012 год, не содержится оценка указанных администраторов средств федерального бюджета.

Кроме того, за 2012 год ни один ГРБС не представил правовые акты, обеспечивающие проведение мониторинга деятельности или качества финансового менеджмента бюджетных и автономных учреждений.

Средняя итоговая оценка по главным администраторам средств федерального бюджета составляла 61,7 балла по стобальной шкале, что в целом объясняется низким качеством организации бюджетного процесса в системе главных администраторов средств федерального бюджета, и, как следствие, низким качеством исполнения бюджета, а также сохраняющейся тенденцией недостаточного использования инструментов бюджетирования, ориентированного на результат.

По результатам мониторинга качества финансового менеджмента за 2012 год следующие федеральные органы государственной власти имеют наилучшие оценки качества финансового менеджмента: ФТС России - 92,4 балла; Минпромторг России - 88,0 балла; ФНС России - 86,7 балла. Вместе с тем федеральными органами государственной власти, имеющими самый низкий рейтинг, являются: Минтруд России - 30,2 балла; Росмолодежь - 31,7 балла; Росстрой - 32,6 балла; Минюст России - 38,5 балла; Минкультуры России - 40,4 балла.

Следует отметить, что срок представления сведений за 2013 год для федеральных органов государственной власти установлен 1 марта 2014 года. При этом в целях проведения годового мониторинга качества финансового менеджмента до 15 мая текущего финансового года Минфин России осуществляет расчет всех показателей качества финансового менеджмента, таким образом, результаты мониторинга на сайте Минфина России на момент мероприятия не представлены.

1.3.6. Анализ результатов внутреннего финансового аудита по вопросам эффективного и целевого использования средств федерального бюджета на научные исследования и разработки в 2012-2013 годах, результаты проверок других контролирующих органов по указанным вопросам

В соответствии с подпунктом 11 пункта 1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации главный распорядитель бюджетных средств организует и осуществляет ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности.

Вместе с тем в ряде ведомств не осуществлялся контроль за эффективным расходованием выделенных бюджетных средств, в том числе на науку. Низкий уровень качества финансового менеджмента вызван отсутствием полноценной системы внутреннего контроля, соответствующей международным стандартам. По результатам внешней проверки федерального бюджета за 2012 год среди главных администраторов средств федерального бюджета, осуществляющих государственные полномочия в сфере агропромышленного и природоохранного комплексов (Минприроды России, Минсельхоз России, Росприроднадзор, Роснедра, Росводресурсы, Рослесхоз, Росрыболовство, Россельхознадзор, Росалкогольрегулирование, Росгидромет, Росрезерв и Ростехнадзор) самостоятельное (независимое) структурное подразделение внутреннего финансового контроля создано только в Россельхознадзоре. Независимость подразделений внутреннего финансового контроля не обеспечена, что не соответствует Международным профессиональным стандартам внутреннего аудита.

При этом штат подразделений внутреннего финансового контроля в ряде ведомств полностью не укомплектован либо малочислен, что влияет на качество проверок. Так, при проведении Росалкогольрегулированием, Росгидрометом и Минприроды России мероприятий по внутреннему контролю финансовые нарушения не установлены, в то время как Счетной палатой Российской Федерации по исполнению федерального бюджета за 2012 год по данным ведомствам выявлены финансовые нарушения на общую сумму около 2000,0 млн. рублей.

Вместе с тем имеется положительный опыт осуществления эффективного внутреннего контроля за расходованием средств. В 2012-2013 годах работу по контролю за целевым использованием средств федерального бюджета, выделенных РФФИ руководителям проектов различных учреждений и организаций на проведение фундаментальных исследований, осуществлял отдел контроля РФФИ, которым в 2012 году проверен 1581 грант в 33 организациях на общую сумму 633,3 млн. рублей (11,1 % от общей суммы финансирования проектов). Выявлено расходование средств грантов не по прямому назначению на сумму 1,0 млн. рублей, в том числе: выплата заработной платы и командировочных расходов лицам, не являющимся участниками проектов; приобретение бытовой техники, а также приобретение оргтехники, не относящейся к выполнению фундаментальных исследований (планшетных компьютеров, смартфонов, электронных книг и пр.). С учетом взыскания неиспользованных остатков из средств грантов РФФИ в сумме 0,4 млн. рублей, общая сумма возврата РФФИ денежных средств в федеральный бюджет составила 1,4 млн. рублей. В 2013 году по результатам 39 проверок отдела контроля РФФИ (проверено 2083 гранта на общую сумму 1058,6 млн. рублей), не использованные в 18 организациях средства в сумме 1,0 млн. рублей возвращены в федеральный бюджет. Отделом контроля РФФИ были рассмот-

рены материалы проверок 32 организаций (655 грантов на общую сумму 323,2 млн. рублей), выполненных ЗАО «Руспромаудит», мониторинга финансового выполнения проектов, поддержанных РФФИ в 2012 году. В 13 организациях выявлены финансовые нарушения на общую сумму 0,4 млн. рублей, а также 0,7 млн. рублей по результатам проверок по результатам 2011 года.

Кроме того, в соответствии с контрактом на оказание услуг по мониторингу финансового выполнения проектов, поддержанных РФФИ, ЗАО «Руспромаудит» в 2012 году были проверены 3146 грантов в 64 организациях на общую сумму 1050,9 млн. рублей, по результатам которых неиспользованные средства в сумме 0,8 млн. рублей возвращены в федеральный бюджет. В 2013 году по результатам проверок ЗАО «Руспромаудит» было возвращено в федеральный бюджет 1,1 млн. рублей. Основными финансовыми нарушениями являлись: превышение норм командировочных и организационно-технических расходов; закупка офисной мебели, телефонов, жалюзи и пр.; оплата командировочных расходов лицам, не являющимся исполнителями научного проекта, питания участников конференции, а также документально не подтвержденных расходов.

Цель 2. Определение соответствия достигнутых результатов расходования средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах на научные исследования и разработки, установленным целям и задачам обеспечения государственных и общественных нужд

2.1. Анализ выполнения задач и целевых показателей, установленных действующими законодательными и нормативными правовыми актами, программами, стратегиями, планами научно-исследовательской работы для главных распорядителей средств федерального бюджета в сфере научных исследований и разработок в 2012 и 2013 годах

2.1.1. Анализ выполнения задач и целевых показателей, установленных действующими законодательными и нормативными правовыми актами Российской Федерации для главных распорядителей средств федерального бюджета в сфере научных исследований и разработок в 2012 и 2013 годах

Отношения между субъектами научной и научно-технической деятельности, органами государственной власти, в том числе по предоставлению государственной поддержки регулируются Федеральным законом от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», иными федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации. В соответствии с указанным Федеральным законом научная (научно-исследовательская) деятельность направлена на получение и применение новых знаний и включает в себя:

фундаментальные научные исследования - экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей среды;

прикладные научные исследования - исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач;

поисковые научные исследования - исследования, направленные на получение новых знаний в целях их последующего практического применения (ориентированные научные исследования) и (или) на применение новых знаний (прикладные научные исследования) и проводимые путем выполнения научно-исследовательских работ.

Понятие «научное исследование» в Федеральном законе от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» и иных нормативных правовых актах Российской Федерации отсутствует. Согласно одобренным в 1978 году ЮНЕСКО рекомендациям по международной стандартизации статистики науки и техники, конкретизированным в «Руководстве Фраскати» (в редакции 1993 года)⁴, научные исследования и разработки - это творческая деятельность, осуществляемая на систематической основе с целью увеличения объема знаний, включая знания о человеке, природе и обществе, а также поиска новых областей применения этих знаний. При этом к прикладным исследованиям относятся оригинальные работы, направленные на получение новых знаний с целью решения конкретных практических задач. Критерием, позволяющим отличить научные исследования и разработки от иных видов деятельности, является наличие в них значительного элемента новизны.

Основные задачи и целевые показатели в сфере научных исследований и разработок в 2012-2013 годах установлены нормативными правовыми актами по приоритетным направлениям государственной политики - указами Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации.

Целевые показатели деятельности ГРБС в сфере научных исследований и разработок регламентировались в 2012 и 2013 годах следующими нормативными правовыми актами Российской Федерации:

- Указ Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации»;

⁴ Рекомендации по сбору, обработке и анализу информации о науке и инновациях, выпущенные Организацией экономического содействия и развития в 1963 году. См.: Измерения научно-технической деятельности. Предлагаемая стандартная практика для обследования исследований и экспериментальных разработок: Руководство Фраскати / Перевод и научная ред. Л.М. Гохберг. Париж-Москва. ОЭСР. ЦИСН. 1995.

- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»;

- Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом Российской Федерации 11 января 2012 года № Пр-83);

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р);

- Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 2227-р);

- Основы государственной политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Председателем Правительства Российской Федерации 20 марта 2012 года № 1207п-П8);

- Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008-2012 годы (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 года № 233-р);

- Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013-2020 годы (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2012 года № 2237-р);

- Программа фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013-2020 годы) (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 2538-р).

Разработка стратегий, программ, тематических планов научно-исследовательских работ осуществлялась в 2012-2013 годах с учетом реализации положений бюджетных посланий Президента Российской Федерации, посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года, Основных направлений налоговой политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов, иных программных документов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Ряд отраслевых задач и показателей (ориентиров) в сфере научных исследований и разработок в 2012 и 2013 годах был установлен отраслевыми стратегиями, в том числе:

- Стратегия развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 2580-р);

- Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 31 октября 2008 года № 248 и приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 31 октября 2008 года № 482;

- Правила формирования, корректировки и реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 года № 340);

- Комплексная программа развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Председателем Правительства Российской Федерации В.В. Путиным 24 апреля 2012 года № 1853п-П8;

- план мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование таможенного администрирования» (распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 года № 1125-р, 26 сентября 2013 года № 1721-р);

- Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 2575-р);

- распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 года № 2620-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки».

Результаты и основные направления деятельности ГРБС в 2012-2013 годах также устанавливались паспортами соответствующих государственных программ и федеральных целевых программ. В указанный период осуществлялся переход к программно-целевой структуре расходов федерального бюджета и формированию бюджетов в структуре государственных программ. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588 утвержден Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Перечень государственных программ Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 года № 1950-р.

2.1.1.1. Указы Президента Российской Федерации по приоритетным направлениям и мерам по реализации государственной политики в области науки

Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» установлены 8 приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации (безопасность

и противодействие терроризму; индустрия наносистем; информационно-телекоммуникационные системы; науки о жизни; перспективные виды вооружения, военной и специальной техники; рациональное природопользование; транспортные и космические системы; энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика) и перечень из 27 критических технологий Российской Федерации.

Подпункт «б» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» предусматривал обеспечение реализации следующих мероприятий в области науки:

- увеличение объемов финансирования государственных научных фондов, а также исследований и разработок, осуществляемых на конкурсной основе ведущими университетами;

- утверждение в декабре 2012 года программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период.

Подпункт «г» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» установил необходимость достижения следующих целевых показателей в области науки:

- увеличение к 2018 году общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 млрд. рублей;

- увеличение к 2015 году внутренних затрат на исследования и разработки до 1,77 % внутреннего валового продукта с увеличением доли образовательных учреждений высшего профессионального образования в таких затратах до 11,4 %;

- увеличение к 2015 году доли публикаций российских исследователей в общем количестве публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), до 2,44 процента.

Для внутренних затрат на исследования и разработки на 2013 год в рамках государственной программы «Развитие науки и технологий» был установлен показатель 1,41 % валового внутреннего продукта Российской Федерации. Поэтапным планом мероприятий, утвержденным Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец 22 сентября 2012 года № 5195п-П8, задано на 2013 год значение показателя «увеличение к 2015 году внутренних затрат на исследования и разработки» в размере 1,5 % валового внутреннего продукта Российской Федерации.

Реализация Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 в части обеспечения достижения целевых показателей в сфере научных исследований и разработок представлена в таблице:

	Ед. изм.	2012 г.	2013 г.
Увеличение к 2018 году общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 млрд. рублей*	млн. руб.	13504,14	13308,4
Увеличение к 2015 году внутренних затрат на исследования и разработки до 1,77 % внутреннего валового продукта с увеличением доли образовательных учреждений высшего профессионального образования в таких затратах до 11,4 %	%	1,12 %**	1,12 %***
Увеличение к 2015 году доли публикаций российских исследователей в общем количестве публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки», до 2,44 %	%	2,26 %***	-

* ФГБУ «Российский государственный научный фонд», ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований», ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере».

** Данные Российского статического ежегодника (сайт Росстата): внутренние затраты на исследования и разработки.

*** Экспертная оценка Минобрнауки России.

Для достижения целевого показателя Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 в части увеличения к 2018 году общего объема финансирования государственных научных фондов до 25 млрд. рублей среднегодовой рост в 2014-2018 годах должен составлять около 2,3 млрд. рублей. Однако в 2013 году общий объем финансирования государственных научных фондов (Российского государственного научного фонда, Российского фонда фундаментальных исследований, Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере) даже несколько сократился.

Установленное поэтапным планом мероприятий на 2013 год значение показателя «увеличение внутренних затрат на исследования» до 1,5 % внутреннего валового продукта (1,41 % в рамках государственной программы «Развитие науки и технологий») не выполнено. Предварительное значение показателя в соответствии с прогнозом Минэкономразвития России в 2013 году не увеличилось и составило 1,12 %. Фактическое значение показателя за 2013 год будет опубликовано Росстатом в III квартале 2014 года.

Предусмотренный Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 показатель «увеличение доли образовательных учреждений высшего профессионального образования во внутренних затратах на исследования и разработки до 11,4 % к 2015 году» не устанавливался в государственной программе Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 годы (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2012 года № 2433-р).

2.1.1.2. Нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, определяющие концептуальные основы социально-экономического и инновационного развития Российской Федерации

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р) определяла, в том числе, основные макроэкономические параметры инновационного развития Российской Федерации, переход к этапу инновацион-

ного развития экономики, осуществление активных структурных сдвигов, поддерживаемыми значительным повышением эффективности использования ресурсов. В соответствии с прогнозом доля инновационного сектора в валовом внутреннем продукте должна будет повыситься с 10,9 % в 2007 году до 18 % в 2020 году (в ценах 2007 года).

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года изменение структуры экономики будет обеспечиваться ростом инновационной активности и поддерживаться повышением расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы за счет всех источников финансирования - до 2,2 % валового внутреннего продукта к 2015 году.

Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 2227-р) разработана на основе положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и переработанной Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года (утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике 15 февраля 2006 года) в соответствии с Федеральным законом от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года определила ряд целей, приоритетов и инструментов государственной инновационной политики, сформировала долгосрочные ориентиры развития субъектам инновационной деятельности, а также целевые уровни финансирования сектора фундаментальной и прикладной науки и поддержки коммерциализации разработок.

Реализация ключевых показателей раздела III «Эффективная наука» Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года⁵ представлена в таблице:

	2013 г.	
	план	факт
Средний возраст исследователей, лет	47,5	47,0
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей, %	33,1	-*
Доля России в общемировом количестве публикаций в научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), %	2,3	2,05**
Число цитирований в расчете на 1 публикацию российских исследователей в научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	2,7	- *
Доля сектора высшего образования во внутренних затратах на исследования и разработки, %	10	9,8
Доля средств, получаемых за счет выполнения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, в структуре средств, поступающих в ведущие российские университеты за счет всех источников, %	не менее 15	18,5

* Нет данных в связи со сроками представления статистической отчетности за 2013 год.

** Оценка Минобрнауки России.

⁵ Целевые индикаторы реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года устанавливались на 2013, 2016 и 2020 годы.

Анализ достижения ключевых показателей раздела III «Эффективная наука» Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года показывает, что не выполнен ряд ключевых показателей на 2013 год, в частности - «доля России в общемировом количестве публикаций в научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science); «доля сектора высшего образования во внутренних затратах на исследования и разработки».

2.1.1.3. Программа фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013-2020 годы) и программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук, действовавшие в 2012-2013 годах

До 2013 года программы фундаментальных научных исследований распространялись исключительно на деятельность государственных академий наук.

С 2013 года началась реализация Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013-2020 годы) (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 2538-р), разработанной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».

Задачами Программы являются:

- формирование в Российской Федерации сектора фундаментальных исследований, обеспечивающего устойчивый экономический рост и высокий уровень конкурентоспособности российской научной сферы на мировом рынке;
- опережающее развитие междисциплинарных исследований и разработок и создание принципиально нового междисциплинарного научного задела, обеспечивающего научно-технологический прорыв по приоритетным направлениям модернизации экономики;
- развитие кадрового потенциала науки, воспроизводство научных и научно-педагогических кадров;
- развитие международного научного сотрудничества, интеграция российской фундаментальной науки в мировое научное пространство;
- обеспечение повышения эффективности перехода результативных фундаментальных научных исследований в прикладную стадию научных исследований.

Целевые показатели (ориентиры) Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013-2020 годы) в 2013 году представлены в таблице:

Индикаторы	2013 г. (план)
Количество публикаций в ведущих российских и международных журналах по результатам исследований, полученных в процессе реализации Программы, ед.	54070
Число цитирований в расчете на 1 публикацию российских исследователей в научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	2,7
Количество публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	16502
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей, %	32
Число охраняемых объектов интеллектуальной собственности:	
зарегистрированных патентов в России, ед.	1973
зарегистрированных патентов за рубежом (в том числе СНГ), ед.	64
Внутренние затраты на исследования и разработки (на 1 исследователя), тыс. руб.	272

В связи с тем, что расчет выполнения Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013-2020 годы) осуществляется на основе данных статистического учета и бухгалтерской отчетности, собираемой в следующем за отчетным календарном году, информация о выполнении указанных целевых показателей (ориентиров) в 2013 году отсутствует.

В 2012 году осуществлялось завершение Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008-2012 годы (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 года № 233-р). С 2013 года начала действовать новая Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013-2020 годы, изменившая ряд индикаторов и целевых показателей по сравнению с предыдущей Программой на 2008-2012 годы.

Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008-2012 годы определяла объемы ассигнований из федерального бюджета на реализацию планов фундаментальных научных исследований государственных академий наук и важнейшие целевые индикаторы эффективности реализации Программы в части мероприятий, выполняемых каждой из государственных академий наук.

Индикаторы эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии наук на 2012 год представлены в таблице:

Индикаторы	(в процентах)	
	2012 г.	
	план	факт
Удельный вес конкурсного финансирования в ассигнованиях, выделяемых Российской академии наук на исследования и разработки	25,0	40,1
Удельный вес исследователей в общей численности занятых исследованиями и разработками	60,0	56,5
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей	30,0	31,5
Удельный вес докторов и кандидатов наук в общей численности исследователей	61,5	65,4
Техновооруженность исследователей (в постоянных ценах 1995 года), тыс. руб.	85,0	57,3
Рост количества публикаций по результатам исследований, полученных в процессе реализации Программы (к 2006 году), %	108	140,3
Количество базовых кафедр, созданных в институтах Российской академии наук в интеграции с вузами, ед.	400	438
Количество учебно-научных центров, функционирующих в институтах Российской академии наук, ед.	280	351

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии медицинских наук на 2012 год представлены в таблице:

Индикаторы	2012 г.		
	план	план с корректировкой*	факт
Количественные показатели научной продукции по результатам научно-исследовательских работ, ед. из них:			
технологии профилактики, диагностики, лечения и реабилитации	230	300	325
санитарные правила и нормы, санитарно-гигиенические нормативы	75	35	40
информационные технологии	100	90	99
средства профилактики	30	28	29
средства диагностики	50	45	49
лекарственные препараты	100	90	110
медицинская техника и изделия медицинского назначения	65	60	90
Количество публикаций, ед. из них:			
монографии	230	224	407
учебники, сборники, руководства, атласы	300	114	241
статьи	7200	3917	6184
защищенные диссертации (докторские/кандидатские)	120/480	98/300	92/346
Число патентов, ед.	200	231	250
Научно-организационные мероприятия, ед.	460	384	600
Внутренние затраты на исследования и разработки, приходящиеся на 1 исследователя, тыс. руб.	767	830	957,0
Объем внебюджетных средств на 1 рубль расходов федерального бюджета на исследования и разработки	0,3	0,23	0,23
Удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет, %	40	37,3	37,3
Удельный вес аспирантов, защитивших кандидатские диссертации в срок (не более одного года после окончания аспирантуры), в общем выпуске аспирантов, %	75		
Удельный вес исследователей в общей численности работников организаций, подведомственных государственной академии наук, %	30	60	59,9
Гранты научных фондов, ед.	360	280	291

* Корректировка планируемых индикаторов эффективности фундаментальных научных исследований РАМН осуществлена в связи с выходом из состава РАМН 6 научно-исследовательских учреждений: Научно-исследовательский институт вирусологии им. Д.И. Ивановского РАМН, г. Москва; Научно-исследовательский институт эпидемиологии и микробиологии им. почетного академика Н.Ф. Гамалеи РАМН, г. Москва; Научно-исследовательский институт гриппа Северо-Западного отделения РАМН, г. Санкт-Петербург; Гематологический научный центр РАМН, г. Москва; Медицинский радиологический научный центр РАМН, г. Обнинск; Научно-исследовательский институт экологии человека и гигиены окружающей среды им. А.Н. Сысина РАМН, г. Москва.

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии сельскохозяйственных наук на 2012 год представлены в таблице:

Индикаторы	2012 г.	
	план	факт
Число публикаций по результатам выполнения мероприятий Программы в ведущих научных журналах мира, индексируемых ISI, ед.	280	310
Число патентов, ед.	520	724
Внутренние затраты на исследования и разработки, приходящиеся на 1 исследователя, тыс. руб.	383,5	391,5
Объем внебюджетных средств на 1 рубль расходов федерального бюджета, предусмотренных на исследования и разработки, руб.	0,5	0,5
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общем количестве исследователей, %	30,0	34,6

Индикаторы	2012 г.	
	план	факт
Доля аспирантов, защитивших кандидатские диссертации в срок (не более 1 года после окончания аспирантуры), в общем количестве закончивших аспирантуру в данном году, %	30,0	34,4
Доля исследователей в общем количестве работников организаций, подведомственных государственной академии наук, %	47,0	49,1

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии архитектуры и строительных наук на 2012 год представлены в таблице:

Индикаторы	2012 г.	
	план	факт
Количество публикаций по результатам выполненных в Российской академии архитектуры и строительных наук исследований, включая монографии, учебники и учебные пособия, статьи - всего	411	773
в том числе:		
по формированию качественно нового подхода к решению социально-культурных, экологических и эстетических проблем развития архитектуры и градостроительства, профессиональному образованию, способствующих развитию человека и созданию благоприятных условий для его жизнедеятельности	212	352
по созданию эффективных материалов, конструкций, градостроительных и строительных технологий, в том числе обеспечивающих безопасность и устойчивость инженерной инфраструктуры, зданий и сооружений	112	239
по основам ресурсо- и энергоминимизации в архитектурно-строительном комплексе	61	85
по созданию типов зданий и сооружений нового поколения для городских и сельских поселений	17	38
по обеспечению благоприятной среды жизнедеятельности в зданиях	9	59
Количество научно-творческих мероприятий, проведенных Российской академией архитектуры и строительных наук, включая международные и российские	130	184
Удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет, %	23	26

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии образования на 2012 год представлены в таблице:

Индикаторы	2012 г.	
	план	факт
Количество научной продукции по результатам выполненных исследований		
в том числе:		
концепции и стратегии развития российского образования, модернизации его содержания, информатизации непрерывного образования, молодежной и семейной политики, воспитания и развития личности	60	63
монографии, отражающие результаты фундаментальных исследований в области образования, воспитания, профессионального становления личности	110	211
учебники (и учебные пособия) нового поколения, обеспечивающие процесс дошкольного, общего среднего и профессионального образования	50	109
сборники научных трудов и статей, содержащие результаты исследований научных проблем модернизации образования	45	50
научные и аналитические доклады, статьи и отчеты, систематизирующие результаты исследований в области педагогики, психологии, возрастной физиологии, социологии образования, а также аналитические записки в органы исполнительной власти	650	661
Количество общероссийских, международных и региональных научных мероприятий, проведенных Российской академией образования (конференции, симпозиумы и др.)	260	308
Количество научных площадок, на которых ведется экспериментальная работа Российской академии образования	520	385

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии художеств на 2012 год представлены в таблице:

Индикаторы	2012 г.	
	план	факт
Академическая продуктивность (количество публикаций в пересчете на одного штатного научного сотрудника), ед.	2	2,5
Устойчивость и перспектива кадрового потенциала (количество молодых специалистов вместе с аспирантами и соискателями, приходящееся на одного штатного научного сотрудника), %	23	23
Активность во внешнем профессиональном мире и признании профессиональной компетентности внешними экспертами (количество выставок в год), ед.	125	216
Активность в привлечении внебюджетных источников (доля внебюджетных средств в общем бюджете), %	20	17,6

Анализ выполнения планов фундаментальных научных исследований государственных академий наук за 2012 год показывает, что в целом из 50 показателей и индикаторов эффективности реализации планов фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2012 год не выполнено 4, нет данных по 1 показателю.

Показатели планов фундаментальных научных исследований государственных академий наук в 2013 году определялись в соответствии с Программой фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013-2020 годы (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2012 года № 2237-р).

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии наук на 2013 год представлены в таблице:

Индикаторы	2013 г.	
	план	факт
Количество публикаций в ведущих российских и международных журналах по результатам исследований, полученным в процессе реализации Программы, ед.	47400	45674
Количество публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	15500	15586
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей, %	31	32
Число охраняемых объектов интеллектуальной собственности:		
зарегистрированных патентов в России, ед.	985	969
зарегистрированных патентов за рубежом, ед.	22	19
Внутренние затраты на исследования и разработки на одного исследователя, тыс. руб.	272,0	269,6

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии медицинских наук на 2013 год представлены в таблице:

Индикаторы	2013 г.	
	план	факт
Количество публикаций в ведущих российских и международных журналах по результатам исследований, полученным в процессе реализации Программы, ед.	4740	6961
Количество публикаций по результатам исследований в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	846	1697
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей, %	37,6	38,3
Число охраняемых объектов интеллектуальной собственности:		
зарегистрированных патентов в России, ед.	300	431
зарегистрированных патентов за рубежом, ед.	35	20
Внутренние затраты на исследования и разработки на одного исследователя, тыс. руб.	150	
Количественные показатели научной продукции по результатам научных исследований и разработок (технологии профилактики, диагностики, лечения и реабилитации), ед.	575	826

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии сельскохозяйственных наук на 2013 год представлены в таблице:

Индикаторы	2013 г.	
	план	факт
Количество публикаций по результатам исследований в ведущих российских и международных изданиях, прошедших экспертизу, ед.	510	544
Количество публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	50	61
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей, %	32,1	35,5
Число охраняемых объектов интеллектуальной собственности:		
зарегистрированных патентов в России, ед.	650	665
зарегистрированных патентов за рубежом, ед.	3	5
Внутренние затраты на исследования и разработки на одного исследователя, тыс. руб.	457,1	459,7

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии архитектуры и строительных наук на 2013 год представлены в таблице:

Индикаторы	2013 г.	
	план	факт
Количество публикаций в ведущих российских и международных журналах по результатам исследований, полученных в процессе реализации Программы, ед.	220	252
Количество публикаций в научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	21	23
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей, %	23	25
Число охраняемых объектов интеллектуальной собственности:		
зарегистрированных патентов в России, ед.	30	40
зарегистрированных патентов за рубежом, ед.	2	-
Внутренние затраты на исследования и разработки на одного исследователя, тыс. руб.	336,0	497,7

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии образования на 2013 год представлены в таблице:

Индикаторы	2013 г.	
	план	факт
1. Общие показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований		
Количество публикаций в ведущих российских и международных журналах по результатам исследований, полученных в процессе реализации Программы, ед.	850	892
Количество публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	55	56
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей государственных академий наук, %	24,5	24,5
Число охраняемых объектов интеллектуальной собственности:		
зарегистрированных патентов в России, ед.	5	6
зарегистрированных патентов за рубежом, ед.	-	-
Внутренние затраты на исследования и разработки, приходящиеся на одного исследователя, тыс. руб.	350,0	568,0
2. Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований, учитывающие специфику и профиль деятельности Российской академии образования		
Учебники, учебные и учебно-методические пособия для общего и профессионального образования, в том числе учебники, подготовленные Российской академией образования и включенные в Федеральный перечень учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы, ед.	125	147
Программы общего и профессионального образования, имеющие государственную аккредитацию		
Число охраняемых результатов интеллектуальной деятельности (зарегистрированных концепций, монографий), ед.	145	172
3. Образовательные программы нового поколения, включая их информационно-методическое обеспечение, ед.	105	121
4. Количество научных площадок, на которых ведется экспериментальная работа Российской академией образования, ед.	540	515

Показатели эффективности реализации плана фундаментальных научных исследований Российской академии художеств на 2013 год приведены в таблице:

Индикаторы	2013 г.	
	план	факт
Количество публикаций в ведущих российских и международных журналах по результатам исследований, полученных в процессе реализации Программы, ед.	350	559
Количество публикаций по результатам исследований в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), ед.	30	16
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей, %	12	12
Число охраняемых объектов интеллектуальной собственности:		
зарегистрированных патентов в России, ед.	3	6
зарегистрированных патентов за рубежом, ед.	2	4
Внутренние затраты на исследования и разработки на одного исследователя, тыс. руб.	434,4	434,4
Количество научных мероприятий, проведенных Российской академией художеств, ед.	200	347

В целом из 41 показателя и индикатора эффективности реализации планов фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013 год не выполнено 3, нет данных по 3 показателям.

2.1.1.4. Выполнение показателей (индикаторов) отраслевых стратегий и государственных программ в 2012 и 2013 годах

Цели, задачи, приоритетные направления развития отраслевой науки и технологий, организационные и правовые механизмы, прогнозы изменения индикативных социально-экономических показателей в период 2012-2013 годов также устанавливались отраслевыми стратегиями. Финансовое обеспечение мероприятий отраслевых стратегий и достижение плановых показателей и индикаторов выполнения предусматривалось осуществлять в рамках соответствующих государственных программ и федеральных целевых программ, как правило, в государственных заданиях, установленных для федеральных научных учреждений.

Проведенные ранее Счетной палатой Российской Федерации выборочные контрольные мероприятия показали, что ряд отраслевых стратегий не был подкреплён требуемыми нормативными актами и не финансировался.

Так, в соответствии со Стратегией развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года финансовое обеспечение мероприятий Стратегии за счет средств федерального бюджета предусматривалось осуществлять в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» на 2013-2020 годы. Указанной государственной программой в 2013 году было запланировано начало создания и реконструкции объектов 9 федеральных учреждений, на базе которых предполагалось формирование научно-образовательных кластеров. Однако в связи с отсутствием соответствующего финансирования в федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов указанные мероприятия не были начаты.

Минздравом России в 2013 году не были созданы механизмы реализации Стратегии развития медицинской науки в Российской Федерации на

период до 2025 года. В соответствии с приказом Минздрава России от 30 марта 2013 года № 175 «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года» в 2013 году должен был быть разработан проект концепции федеральной целевой программы «Развитие медицинской науки», а также подготовлены и внесены в Правительство Российской Федерации проекты федеральной целевой программы «Развитие медицинской науки» и федерального закона «Об обращении биомедицинских клеточных технологий». На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия указанные мероприятия оказались нереализованными.

В федеральном бюджете на 2012 год финансирование научных исследований и разработок с установлением соответствующих программных задач и индикаторов осуществлялось по 41 программно-целевому направлению (1 Президентской программе, 4 государственными программами, 35 федеральными целевыми программами, 1 программой). Перечень данных программ представлен в приложении 4 к отчету.

Наиболее масштабной федеральной целевой программой в сфере научных исследований и разработок в 2012 году являлась федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2013 годы» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 года № 613). В рамках данной федеральной целевой программы осуществлялись мероприятия по развитию научно-технологического потенциала Российской Федерации для реализации приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации в соответствии с перечнем критических технологий Российской Федерации.

В 2012-2013 годах не был завершен в полном объеме переход к программной структуре расходов федерального бюджета. Лишь федеральный бюджет на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов впервые сформирован в новой структуре государственных программ Российской Федерации. За период 2012 года - начало 2013 года Правительством Российской Федерации утверждены 39 государственных программ Российской Федерации, а ряд федеральных целевых программ закончил свое действие, что затрудняет сопоставление задач и целевых показателей между ними.

В федеральном бюджете на 2013 год главные распорядители средств федерального бюджета в сфере научных исследований и разработок участвовали в реализации 36 программно-целевых направлений (1 Президентской программы, 3 государственных программ, 31 федеральной целевой программой, 1 программой), перечень представлен в приложении 4 к отчету.

В 2013 году завершено выполнение ряда федеральных целевых программ, направленных на реализацию государственной научно-технической политики по развитию фундаментальных и прикладных исследований и разработок, в том числе наиболее крупной - ФЦП «Исследования и разра-

ботки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2013 годы». При затратах федерального бюджета на финансирование НИОКР программы в размере 17,9 млрд. рублей объем дополнительного производства новой и усовершенствованной высокотехнологичной продукции за счет коммерциализации созданных передовых технологий составил более 39 млрд. рублей, создано более 9,5 тыс. новых рабочих мест для высококвалифицированных работников.

С учетом опыта реализации ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2013 годы» и в целях развития научно-технологического потенциала Российской Федерации создана новая ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014-2020 годы» (утверждена постановлением Правительства от 21 мая 2013 года № 426).

В 2013 году также завершилась ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009-2013 годы». Общий объем финансирования за 5 лет ее реализации составил около 85 млрд. рублей из средств федерального бюджета, дополнительно привлечено 16,07 млрд. рублей внебюджетных средств.

В рамках перехода к программно-целевой структуре расходов федерального бюджета началось формирование государственных программ Российской Федерации, в том числе «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 годы, «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие лесного хозяйства» на 2013-2020 годы, «Информационное общество (2011-2020 годы)», «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», объединяющих на программном уровне соответствующие федеральные целевые программы.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 годы (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2012 года № 2433-р) являлась одним из основных программно-целевых инструментов для формирования конкурентоспособного и эффективно функционирующего сектора исследований и разработок, обеспечения его ведущей роли в процессах технологической модернизации российской экономики. Программно-целевые инструменты государственной программы включают в себя федеральные целевые программы: «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2013 годы» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2006 года № 613); «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2008 года № 568); «Ми-

ровой океан» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 года № 919).

Оценка выполнения указанной государственной программы осуществлялась на основе анализа достижения плановых значений показателей стратегических целей в отчетном периоде, а также сопоставления динамики значений показателей целей и объемов бюджетного финансирования, направляемых на их достижение. Сведения о достижении значений показателей (индикаторов) государственной программы «Развитие науки и технологий» в 2013 году, включая подпрограммы и федеральные целевые программы, приведены в приложении 5 к отчету. Из 74 показателей (индикаторов) государственной программы «Развитие науки и технологий» в 2013 году выполнено 34, не выполнено - 31, нет данных по 9 показателям.

2.2. Осуществление государственного учета (мониторинга) результатов (включая результаты интеллектуальной деятельности) и оценки результативности деятельности в сфере научных исследований и разработок

Порядок осуществления государственного учета (мониторинга) результатов (включая результаты интеллектуальной деятельности) и оценки результативности деятельности в сфере научных исследований и разработок в 2012-2013 годах определялся следующими актами:

- Положение о государственном учете результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации № 284 от 4 мая 2005 года);

- Правила оценки и мониторинга результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2009 года № 312).

2.2.1. Государственный учет результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполненных за счет средств федерального бюджета в 2012 и 2013 годах

В период 2012-2013 годов государственный учет результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета осуществлялся на основе Положения о государственном учете результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств

федерального бюджета (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2005 года № 284).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2013 года № 327 «О единой государственной информационной системе учета научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения» существенно изменен порядок учета результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета, однако данные нормативные требования вступили в силу лишь с 1 января 2014 года.

Участие в государственном учете результатов научно-технической деятельности являлось обязательным для федеральных органов исполнительной власти, государственных академий наук, иных организаций, являющихся главными распорядителями средств федерального бюджета и осуществляющих финансовое обеспечение научно-технической деятельности на основании государственных контрактов, по бюджетной смете или за счет средств федерального бюджета, предоставленных в виде субсидий, а также для организаций-исполнителей, осуществляющих научно-техническую деятельность, и их соисполнителей.

На Минобрнауки России возлагались выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере государственного учета результатов научно-технической деятельности. Приказом Минобрнауки России от 17 декабря 2009 года № 736 утверждены формы учетных документов для государственного учета результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета.

Государственный учет результатов научно-технической деятельности включал в себя внесение информации в базу данных Единого реестра учета результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета (далее - база данных РНТД). Объектами учета являлись результаты научно-технической деятельности (результаты интеллектуальной деятельности), способные к правовой охране или имеющие правовую охрану в качестве изобретения, полезной модели, промышленного образца, топологии интегральных микросхем, программы для ЭВМ, базы данных или секрета производства (ноу-хау), если указанные результаты созданы за счет средств федерального бюджета, выделенных на оплату работ по государственным контрактам, по бюджетной смете или за счет субсидий, а также единые технологии, созданные за счет или с привлечением средств федерального бюджета.

Государственным учетом результатов научно-технической деятельности не фиксировались результаты интеллектуальной деятельности, которые

статьей 1225 Гражданского кодекса Российской Федерации «Охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации» не отнесены к охраняемым. Однако финансовые затраты на данные результаты интеллектуальной деятельности отражались в первичных учетных бухгалтерских документах при заключении государственных контрактов, в отчетах о выполнении планов НИОКР бюджетополучателей, выполняющих научные исследования и разработки на основании сметы.

Результаты интеллектуальной деятельности (далее - РИД) в 2012-2013 годах по сведениям Единого реестра результатов научно-технической деятельности (базы данных РНТД) и данным, представленным главными распорядителями бюджетных средств:

	2012 г.		2013 г.	
	создано всего, по данным ГРБС	зарегистрировано в базе данных РНТД	создано всего, по данным ГРБС	зарегистрировано в базе данных РНТД
Результаты интеллектуальной деятельности (РИД) по ведомственной принадлежности	20067	3300	22160	6598
в том числе:				
федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями	14476	2873	14384	6393
из них Минобрнауки России		2115		6340
государственными академиями наук и иными субъектами	5591	427	7776	205
Распределение зарегистрированных РИД по видам:				
программы для ЭВМ	-	913	-	1460
базы данных	-	137	-	307
изобретения	-	1455	-	2420
полезные модели	-	494	-	876
промышленные образцы	-	6	-	19
топологии интегральных схем	-	38	-	38
секреты производства (ноу-хау)	-	229	-	1455
единая технология	-	6	-	16

Разница между количеством объектов учета, зарегистрированных в базе РНТД и созданных по данным, представленным ГРБС, может быть объяснена следующими причинами:

- недостатком системы сводного статистического учета создаваемых результатов интеллектуальной деятельности у ГРБС, не учитывающей результаты интеллектуальной деятельности, выполняемые опосредованно за счет представления средств федерального бюджета в виде субсидий и т.д.;

- невысоким качеством заказанных ГРБС исследовательских работ, в силу чего полученные результаты интеллектуальной деятельности фиксировались ведомственными актами и не направлялись для учета в публичный единый реестр и базу РНТД;

- получением повторных или не представляющих существенной значимости результатов интеллектуальной деятельности, в регистрации которых в базе РНТД могло быть отказано, в том числе по причине повторного учета;

- недостатками статистического учета и отсутствием автоматизированного учета результатов интеллектуальной деятельности у ГРБС;
- недостаточным контролем в ГРБС выполнения требований соответствующих действующих нормативных правовых актов по учету результатов НИОКР гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета.

В отношении результатов интеллектуальной деятельности, созданных федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями, наблюдалась положительная динамика роста их охвата системой государственного учета результатов научно-технической деятельности. Так, в 2012 году зарегистрировано в базе РНТД 19,85 % созданных результатов интеллектуальной деятельности, в 2013 году - 44,47 %. В государственных академиях наук доля результатов интеллектуальной деятельности, учтенных в системе государственного учета результатов научно-технической деятельности, сократилась с 7,64 % в 2012 году до 2,64 % в 2013 году.

Число объектов учета, зарегистрированных в базе РНТД в 2013 году, возросло почти на 50 % по сравнению с 2012 годом, что может быть объяснено окончанием в 2013 году большинства федеральных целевых программ и подготовкой отчетов по подлежащим правовой охране результатам интеллектуальной деятельности. Из приведенной статистики внесенных объектов учета в базе РНТД за 2013 год видно, что наибольшее их число (61,3 %) создано в рамках федеральных целевых программ, число объектов учета, созданных по государственным заданиям, составило только 26,7 процента.

Распределение объектов учета по категориям исполнителей осталось практически одинаковым в 2012 и 2013 годах, но при этом в абсолютных единицах число вузовских объектов учета, внесенных в базу РНТД, увеличилось на 700 единиц, от подведомственных научных учреждений - увеличилось на 100 объектов учета, от иных организаций - увеличилось на 200 объектов учета.

Порядок распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности определен Положением о закреплении и передаче хозяйствующим субъектам прав на результаты научно-технической деятельности, полученные за счет средств федерального бюджета (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2005 года № 685). Указанным нормативным актом установлена обязанность государственных заказчиков при заключении государственных контрактов включать условие о закреплении прав на результаты научно-технической деятельности за Российской Федерацией в том случае, если финансирование работ по доведению этих результатов до стадии промышленного применения (включая изготовление опытной партии) производится Российской Федерацией. Наличие в нормативном правовом акте отлагательного условия

позволяет государственным заказчикам интерпретировать данную норму избирательно, что создает риски утраты государственного имущества.

2.2.2. Оценка результативности деятельности научных организаций, выполнявших научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения в 2012 и 2013 годах

Результативность деятельности научных организаций в 2012-2013 годах оценивалась в соответствии с Правилами оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2009 года № 312.

Оценка результативности деятельности научных организаций проводится федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых они находятся. Результатом оценки является отнесение научных организаций к одной из трех категорий:

1-я категория - научные организации-лидеры;

2-я категория - стабильные научные организации, демонстрировавшие удовлетворительную результативность;

3-я категория - научные организации, утратившие научную деятельность в качестве основного вида деятельности и перспективы развития.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки формирует и ведет базу данных, содержащую сведения об итогах оценки результативности деятельности научных организаций, проводит анализ и обобщение сведений, содержащихся в базе данных, представляет ежегодно отчет об итогах оценки результативности деятельности научных организаций в Минобрнауки России.

Для формирования и ведения базы данных, содержащей сведения об итогах оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих НИОКР гражданского назначения, используется федеральная государственная информационная система «База данных об итогах оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения».

В соответствии с пунктом 9 постановления Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2009 года № 312 проведение оценки результативности осуществляется 1 раз в 5 лет. В связи с этим в 2012 и 2013 годах оценка результативности деятельности научных организаций, выполняющих НИОКР гражданского назначения, проводилась лишь в некоторых указанных организациях.

В целях дополнения оценки результативности деятельности научных организаций процедурами ежегодного мониторинга, проводимыми Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки и федеральными

органами исполнительной власти, в ведении которых находятся научные организации, постановлением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 года № 979 были внесены изменения в «Правила оценки и мониторинга результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения».

По состоянию на 20 ноября 2012 года в Рособрнадзор были представлены данные, относящиеся к оценке деятельности 403 научных организаций, подведомственных 24 ведомствам. Из 403 оцененных научных организаций были отнесены к:

1-й категории - 159 (39,45 % всех оцененных);

2-й категории - 238 (59,06 %);

3-й категории - 6 (1,49 процента).

В 2013 году из 465 оцененных научных организаций были отнесены к:

1-й категории - 197 (42,37 % всех оцененных);

2-й категории - 262 (56,34 %);

3-й категории - 6 (1,29 процента).

В 2012 году количество научных организаций, отнесенных к 1-й категории, увеличилось на 38 единицы, 2-й категории - на 24 единицы, 3-й категории - осталось без изменений.

2.3. Задачи и целевые показатели, установленные для главных распорядителей средств федерального бюджета в сфере научных исследований и разработок действовавшими в 2012 и 2013 годах нормативными правовыми актами, ведомственными программами и планами научно-исследовательской работы

В рамках экспертно-аналитического мероприятия была запрошена у главных распорядителей средств федерального бюджета в сфере научных исследований и разработок в 2012 и 2013 годах информация об установленных целевых показателях и наличии внутренних ведомственных актов, определяющих:

- ведомственную детализацию задач и целевых показателей, установленных действующими законодательными и нормативными правовыми актами, программами, стратегиями, государственными программами и федеральными целевыми программами;

- методики оценки результативности научных исследований и разработок, деятельности подведомственных научных организаций;

- ведомственное планирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;

- размещение заказов на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;

- порядок учета и использования результатов научной деятельности.

Информация об установлении целевых показателей научных исследований и разработок и принятии ведомственных нормативных документов, регламентирующих научные исследования и разработки, не представлена Минюстом России и МВД России, информация о ведомственных нормативных документах, регламентирующих порядок и методики оценки результативности научных исследований и разработок не представлена ФСКН России.

По информации от 49 ГРБС, являющихся федеральными органами власти (с учетом подведомственных учреждений), в сфере научных исследований и разработок в 2012 и 2013 годах целевые показатели (индикаторы) на уровне государственных программ и федеральных целевых программ были установлены для 36 ГРБС, не установлены в полном объеме - для 7 ГРБС (Минрегион России, Минкомсвязь России, ФНС России, Ростуризм, Росприроднадзор, Роснедра, Росреестр), не представлена информация от 6 ГРБС. Ведомственными программами и планами научно-исследовательской работы устанавливались показатели и индикаторы у 13 ГРБС, не устанавливались - у 26 ГРБС, не представлена информация 10 ГРБС.

Таким образом, ГРБС при планировании научных исследований и разработок не всегда обеспечивают декомпозицию целевых макроиндикаторов государственных, федеральных целевых программ в конкретные задачи и целевые индикаторы, которые должны быть достигнуты в ходе научных исследований и разработок. Программно-целевой принцип выделения ассигнований бюджета не в полном объеме распространяется на планирование конкретных разработок.

Так, Минрегионом России предусматривалась разработка научно-исследовательских работ в рамках реализации 2 федеральных целевых программ и планов непрограммных научных исследований и разработок. ФЦП «Жилище» на 2011-2015 годы установлен индикатор, характеризующий актуализацию строительных норм, - «Количество разработанных (актуализированных) национальных стандартов и сводов правил в рамках Программы (штук)». ФЦП «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009-2018 годы» и планами непрограммных научно-исследовательских работ на 2012-2013 годы целевые показатели научных исследований не установлены, что не позволяет определить достигнутые результаты расходования средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах в рамках указанной федеральной целевой программы.

Из 75 ГРБС в 67 ГРБС имеются ведомственные акты, регламентирующие планирование, размещение заказов на выполнение НИОКР; порядок и методики оценки результативности научных исследований и разработок, порядок учета и использования результатов научной деятельности.

Ведомственные нормативные документы, регламентирующие порядок и методику оценки результативности научных исследований и разработок, не представлены 9 ГРБС (ФНС России, Минтранс России, Минэнерго России, Росавиация, Росавтодор, Росжелдор, Росморречфлот, Ространснадзор, ФСТ России).

Многими ведомственными методическими документами предусмотрена оценка результативности научно-исследовательских работ путем сопоставления ряда финансово-экономических параметров, в частности - затрат на их выполнение с потенциальным экономическим (стоимостным) эффектом от внедрения в эксплуатацию. Такое целеполагание в случае отсутствия прямого ежегодного положительного эффекта не позволяет оценить в полном объеме степень и качество достигнутых результатов расходования средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах в рамках указанных федеральных целевых программ на научные исследования и разработки.

Типовая методика, разработанная Минобрнауки России, не всегда в полной мере учитывает специфику всех основных видов деятельности подведомственных ГРБС научных организаций. Так, после проведения анализа эффективности применяемых методик и показателей оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих НИОКР и технологические работы гражданского назначения, Минздрав России разработал предложения по доработке указанной типовой методики.

Проведенные ранее Счетной палатой Российской Федерации контрольные мероприятия выявили ряд недостатков, связанных с формальной деятельностью ведомственных органов (комиссий, научно-технических советов и т.д.) по рассмотрению результатов выполненных научно-исследовательских работ. Так, в ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации установлено, что в 2013 году не проводились заседания секций научно-технического совета Минприроды России по утверждению планов и рассмотрению итогов выполненных научно-исследовательских работ.

В связи с многообразием целей, стоящих перед фундаментальной и прикладной наукой Российской Федерации, выполнение задач в сфере программно-целевых направлений финансирования научных исследований и разработок в 2012 и 2013 годах возможно оценивать в основном по финансовым и временным параметрам. Для всех программных мероприятий действующими законодательными и нормативными правовыми актами утверждена сумма бюджетных ассигнований, которая должна быть освоена за соответствующий год.

В результате анализа исполнения расходов, направленных на финансирование научных исследований и разработок, выявлено, что подавляющее большинство финансирования (98,4 % и 98,7 %) осваивается при выполнении программных мероприятий с объемом финансирования более 1 млрд.

рублей (в 2012 году - 15 мероприятий, в 2013 году - 14). Программные мероприятия с низким объемом финансирования показывают значительный рост доли неисполненных бюджетных назначений, что является признаком неполного и несвоевременного выполнения поставленных задач.

Средний процент неисполнения расходов в группе программных мероприятий с уровнем финансирования менее 100 млн. рублей составляет 51,2 % в 2012 году, 28,7 % - в 2013 году; при уровне финансирования от 100 млн. рублей до 1 млрд. рублей - соответственно, 12,0 % и 11,6 %; более 1 млрд. рублей - соответственно, 0,5 % и 0,7 процента.

Анализ исполнения расходов средств федерального бюджета в разрезе главных распорядителей показал, что подавляющее большинство финансирования научных исследований и разработок (97,0 % и 97,7 %) осваивается примерно одной третью от общего числа ГРБС (соответственно, 24 из 76, 26 из 75 в 2012 и 2013 годах), каждый из которых израсходовал на указанные цели более 1 млрд. рублей.

Снижение уровня денежных средств, освоенных главным распорядителем, также сопровождается резким увеличением доли неисполненных назначений. Так, по группе ГРБС с финансированием более 1 млрд. рублей усредненная доля неисполненных назначений составляет менее 1 % (0,6 % и 0,5 % в 2012 и 2013 годах, соответственно), тогда как по группе ГРБС с финансированием менее 100 млн. рублей этот показатель в десятки раз выше (14,0 % и 29,3 процента).

Проведенный анализ позволяет сделать заключение о том, что своевременное и полное выполнение задач и целевых показателей, установленных действующими законодательными и нормативно-правовыми актами, программами, стратегиями, планами научно-исследовательской работы в 2012 и 2013 годах, вызывало наибольшие затруднения для ГРБС с объемом финансирования менее 100 млн. рублей.

Внесение вопросов формирования и исполнения ГРБС задач и целевых показателей, установленных действующими законодательными и нормативными правовыми актами, программами, стратегиями, государственными программами и федеральными целевыми программами, проверки наличия методик оценки результативности научных исследований и разработок, деятельности подведомственных научных организаций, ведомственного планирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, анализ учета и использования результатов научной деятельности в перечень вопросов контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации позволят обеспечить на постоянной основе контроль результативности целевых показателей, установленных для ГРБС в сфере научных исследований и разработок.

3. Анализ результативности научных исследований и разработок, осуществленных за счет средств федерального бюджета в 2012 и 2013 годах

3.1. Показатели общей результативности фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок, осуществленных за счет средств федерального бюджета в 2012 и 2013 годах

Анализ обобщенной результативности научных исследований и разработок является сложной и не решенной в полном объеме методологической проблемой. Качество и уровень фундаментальных теоретических исследований трудно оценить количественными критериями эффективности. В большинстве случаев возможно объективно охарактеризовать их лишь через качественные критерии, такие как новизна явлений, дающая большой толчок для принципиального развития наиболее актуальных исследований; существенный вклад в обороноспособность страны; приоритет отечественной науки; отрасль, где могут быть начаты прикладные исследования; широкое международное признание работ; фундаментальные монографии по теме и цитируемость их учеными различных стран.

В этой связи полноценные качественные оценки результативности могут быть осуществлены на основе проведения независимых комплексных научных отраслевых и междисциплинарных экспертиз, выявляющих значимость и новизну осуществленных фундаментальных и поисковых научных исследований. Оценка эффективности прикладных исследований также не всегда допускает применение простых количественных критериев. Как правило, экономическая результативность прикладных исследований и НИОКР выявляется не сразу после их завершения, а лишь через определенный промежуток времени, когда они начинают давать заметный социально-экономический эффект (в мировой практике - средний срок ожидания результатов 2-2,7 года).

В мировой и российской практике в качестве одного из обобщающих критериев при количественной оценке результативности фундаментальных и прикладных исследований и разработок широко применяется в тех или иных вариантах общий публикационный критерий - суммарное количество работ (либо индекс цитирования), индексируемых научными поисковыми системами. Данный критерий, взятый изолированно, не может являться надежным показателем совокупной результативности научной деятельности, так как возможны ситуации, когда при меньшем количестве работ их отдача значительно больше, чем от большего количества менее значимых. В ряде случаев в качестве значимого параметра берется количество созданных (зарегистрированных) научных, конструкторских и технических произведений, а также результатов интеллектуальной деятельности. Экономическую оценку работы отдельного научного работника применяют

редко, чаще в качестве экономического критерия используют показатель производительности труда научного работника. Эффективность работы научно-исследовательской группы или организации в сфере прикладных исследований и разработок, как правило, оценивают несколькими критериями: среднегодовой выработкой научно-исследовательских работ, количеством внедренных тем, экономической эффективностью от внедрения НИОКР, общим экономическим эффектом, количеством полученных авторских свидетельств и патентов, количеством проданных лицензий и т.д.

В настоящее время существуют различные национальные модели оценки научной результативности - R & D & I IS (Совет по исследованиям, разработкам и инновациям, Чехия), NARCIS (Ассоциация голландских университетов, Королевская академия наук, Организация научных исследований, Нидерланды), CRISin (Исследовательский совет Норвегии, Норвегия), REF (Совет по финансированию высшего образования, Великобритания), АСУ РИД РАН (Россия), которые существенно отличаются по использованию оцениваемых параметров и методологии. Вес фактора публикационной активности в итоговой оценке в ряде национальных моделей оценки научной эффективности колеблется от 65 % (Великобритания) до 90 % (Чехия). Качество оценки научной результативности зависит от способов отчуждения результатов исследований, механизмов научного оборота и способов использования результатов исследований, регистрации фактов и мотивов использования результатов исследований для производства нового научного знания, качества работы средств сбора, хранения и обработки статистики о результатах научной деятельности. В мировом научном сообществе идет широкое обсуждение применения так называемого «открытого доступа» при создании научных информационных систем (CRIS), которые существенно меняют формы научного процесса, создают новые возможности фиксации и открытого доступа к научным результатам, совершенствуют способы оценки научной результативности.

Совершенствование применяемых в Российской Федерации методов анализа результативности фундаментальных и прикладных научных исследований потребует дальнейшего развития нормативно-правовой базы, повышения прозрачности, доступности и проверяемости исходных данных, расширения учета сведений о научных проектах в увязке с их результатами (базы РИД, индексы цитирования, публикации и т.п.), создания комплексных многоуровневых систем количественных и качественных индикаторов (показателей), внедрения механизмов независимой научной экспертизы, интеграции отечественной науки в международные системы идентификации институтов и исследователей.

Для проведения объективного и всестороннего анализа результативности фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок,

финансируемых из федерального бюджета Российской Федерации, требуют рассмотрения и сопоставления большого числа параметров и показателей результативности деятельности научных организаций, что возможно реализовать лишь в случае проведения соответствующих контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации.

Бюджетные ассигнования на научные исследования и разработки увеличились в проверяемом периоде на 17,2 %, с 339515,9 млн. рублей в 2012 году до 397898,5 млн. рублей в 2013 году.

Финансирование фундаментальных и прикладных исследований в 2012-2013 годах представлено в таблице:

(млн. руб.)

	Фундаментальные исследования		Прикладные научные исследования	
	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.
Федеральные органы власти с подведомственными организациями	1694,7	3993,5	30067,2	26174,0
Государственные академии, университеты, корпорации, научные фонды и центры	84314,9	107603,3	223439,1	260127,7

В рамках данного экспертно-аналитического мероприятия были проведены расчеты динамики изменения совокупных обобщенных показателей результативности научных исследований и разработок, осуществленных за счет средств федерального бюджета в 2012 и 2013 годах.

С учетом того, что фундаментальные исследования финансировались и выполнялись в основном учреждениями государственных академий наук, национальными исследовательскими центрами, государственными научными фондами, государственными корпорациями, а прикладные - в большей степени сосредотачивались в подведомственных органам власти и федеральным органам исполнительной власти учреждениях, по данному признаку вся совокупность главных распорядителей бюджетных средств была распределена на 2 соответствующих сектора:

- федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им научные и научно-образовательные учреждения (далее - «Федеральные органы власти с подведомственными организациями»);

- государственные академии, университеты, государственные корпорации, федеральные научные фонды и национальные исследовательские центры (далее - «Государственные академии, университеты, корпорации, научные фонды и центры»).

В силу вышеупомянутых различий между фундаментальными и прикладными исследованиями, между отраслями науки сравнения абсолютных количественных показателей между ними или между отдельными ГРБС являются методологически некорректными. В целях снижения влияния различий внутренних структурных пропорций (специфики научного продукта, структуры научных кадров и т.д.), характерных для фундаментальных и прикладных исследований, для целей анализа был использован

поиск относительных изменений ряда показателей внутри выделенных групп ГРБС, занимающихся либо преимущественно фундаментальными научными исследованиями, либо прикладными научными исследованиями и разработками.

Обобщенные сведения, полученные от ГРБС, при отсутствии их проверки в ходе контрольных мероприятий Счетной палатой Российской Федерации не могут обеспечить точность и полную достоверность полученных результатов. На их основе возможна лишь общая оценка динамики совокупных обобщенных показателей результативности научных исследований и разработок в 2012 и 2013 годах. При формировании показателей для сопоставления использованы принципы, содержащиеся в Типовой методике оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, подготовленной в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2009 года № 312. В соответствии с указанной методикой оценка результативности деятельности производится на основе анализа и сопоставления показателей по следующим направлениям: научный потенциал и эффективность научных исследований; вовлеченность в национальное и мировое научно-образовательное сообщество; коммерциализация и прикладное значение результатов исследований; кадровая обеспеченность; ресурсная обеспеченность.

Для целей экспертно-аналитического исследования все имеющиеся показатели распределены по 3 группам:

- научный потенциал и эффективность научных исследований: общие бюджетные расходы; численность исследователей; количество созданных научных, конструкторских и технологических произведений; число публикаций, индексируемых в российских и международных информационно-аналитических системах научного цитирования⁶; количество созданных результатов интеллектуальной деятельности⁷; количество созданных результатов интеллектуальной деятельности, зарегистрированных базой РНТД; количество индексируемых в российских и международных информационно-аналитических системах научного цитирования публикаций на 1 исследователя; средняя сумма бюджетных расходов на 1 публикацию, индексируемую в российских и международных информационно-аналитических системах научного цитирования;

- кадровая ресурсная обеспеченность: удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей; удельный вес

⁶ Учитываются все публикации вне зависимости от вида и типа (статьи, труды и тезисы конференций и т.д.) за отчетный период.

⁷ Учитываются все виды результатов интеллектуальной деятельности, включая секреты производства (ноу-хау), программы для ЭВМ, базы данных, изобретения, полезные модели, промышленные образцы, селекционные достижения и т.д.

докторов и кандидатов наук в общей численности исследователей (показатели приведены в приложениях 6 и 7 к отчету);

- вовлеченность в мировое научно-образовательное сообщество: количество созданных результатов интеллектуальной деятельности, имеющих правовую охрану за пределами Российской Федерации⁸; число статей, подготовленных совместно с зарубежными организациями⁹; численность исследователей, направленных на работу в ведущие российские и международные научные и научно-образовательные организации¹⁰ (показатели результативности научных исследований и разработок в 2012 и 2013 годах приведены в приложении 8 к отчету).

Анализ и сопоставление показателей динамики суммарной эффективности научных исследований показывают, что прирост общего количества выполненных научных, конструкторских и технологических произведений в 2013 году составил 2,4 % с существенным отставанием от темпов роста бюджетных расходов (17,3 %). В секторе федеральных органов власти с подведомственными организациями общее количество выполненных научных, конструкторских и технологических произведений увеличилось на 4,8 %. В секторе государственных академий, университетов, корпораций, научных фондов и центров практически не отмечен прирост общего количества выполненных научных, конструкторских и технологических произведений (0,9 %), хотя некоторые учреждения продемонстрировали его рост, так, ФГБУ «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт» увеличило в 2013 году количество выполненных научных, конструкторских и технологических произведений на 9,1 процента.

Рост числа индексируемых публикаций в 2013 году в целом составил 16,1 %, в расчете на 1 исследователя - 15,99 %. При этом выявлены значительное увеличение публикационной активности в секторе федеральных органов власти с подведомственными организациями (59,6 %) и относительное сокращение (на 2,6 %) в секторе государственных академий, университетов, корпораций, научных фондов и центров.

Увеличение показателя в секторе федеральных органов власти с подведомственными организациями связано с предпринимаемыми стимулирующими мерами, особенно в вузовской науке, повышением роли этого показателя при оценке результативности научно-исследовательских организаций и вузов, при конкурсном финансировании, в том числе в форме грантовой поддержки. При этом, хотя средние бюджетные затраты на 1 публикацию в целом остались на прежнем уровне, они существенно со-

⁸ Учитываются результаты, на которые получены документы, подтверждающие охрану прав на зарубежных рынках, в том числе по процедурам, предусмотренным Patent Cooperation Treaty (Договором о патентной кооперации) - РСТ, мадридским соглашением и др.

⁹ Учитываются работы, опубликованные в журналах, индексируемых в международных информационно-аналитических системах научного цитирования WEB of Science и Scopus.

¹⁰ Учитывается работа, в том числе стажировки в ведущих научных и научно-образовательных центрах, продолжительностью не менее календарной недели.

кратились в секторе федеральных органов власти с подведомственными организациями (на 26,4 %) и одновременно выросли в секторе государственных академий, университетов, корпораций, научных фондов и центров (на 20,1 процента).

Динамика суммарных показателей научного потенциала и эффективности научных исследований в 2012-2013 годах представлена в таблице:

(в процентах)

	В целом	Федеральные органы власти с подведомственными организациями	Государственные академии, университеты, корпорации, научные фонды и центры
Увеличение объема расходов средств федерального бюджета	117,2	117,3	117,0
Увеличение количества выполненных научных, конструкторских и технологических произведений	102,4	104,7	100,9
Увеличение РИД, зарегистрированных базой РНТД	199,9	220,7	48,0
Рост числа индексируемых публикаций	116,1	159,6	97,4
Динамика бюджетных расходов на 1 публикацию	110,4	99,4	139,1
Динамика индексируемых публикаций на 1 исследователя	116,0	155,6	98,3
Динамика численности исследователей	100,1	102,5	99,0

Прирост количества созданных результатов интеллектуальной деятельности (РИД) в целом (10,4 %) также не соответствует росту бюджетных расходов в 2013 году. При этом в секторе государственных академий, университетов, корпораций, научных фондов и центров ряд организаций, например, ФГБУ «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт», демонстрирует более высокие темпы роста - 21,5 процента.

Имеющиеся статистические показатели 2013 года показывают существенное повышение эффективности охвата РИД системой государственного учета результатов научно-технической деятельности - общее количество зарегистрированных базой РНТД объектов учета выросло почти в 2 раза.

Кадровая ресурсная обеспеченность в 2012-2013 годах оставалась стабильной, с тенденцией к небольшому росту общей численности исследователей в секторе федеральных органов власти с подведомственными организациями и некоторому сокращению в секторе государственных академий, университетов, корпораций, научных фондов и центров. Динамика кадровой ресурсной обеспеченности научных исследований в 2012-2013 годах представлена в таблице:

(в процентах)

	Удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей		Удельный вес докторов и кандидатов наук в общей численности исследователей	
	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.
По данным ГРБС	29,6	29,4	-	-
По данным Минобрнауки России	38,6	40,1	-	-
Плановые показатели государственной программы на 2013 год	-	33,1	-	-
В целом	-	-	57,5	57,6
Федеральные органы власти с подведомственными организациями	31,9	32,1	59,7	59,9
Государственные академии, университеты, корпорации, научные фонды и центры	-	-	56,7	56,9

Удельный вес докторов и кандидатов наук в общей численности исследователей составил в 2012 году 57,5 %, в 2013 году - 57,6 процента.

По-прежнему одной из острых проблем остается недостаточное привлечение к научно-исследовательской работе молодых ученых и преподавателей в возрасте до 39 лет. В государственной программе «Развитие науки и технологий» на 2013 год плановый показатель удельного веса исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей был установлен на уровне 33,1 %. По данным, полученным в ходе экспертно-аналитического мероприятия от ГРБС, удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей составил в 2012 году - 29,6 %, в 2013 году - 29,4 %, с несколько лучшим соотношением по данному показателю в секторе федеральных органов власти с подведомственными организациями (соответственно, в 2012 году - 31,9 % и в 2013 году - 32,1 процента).

Показатели вовлеченности научных организаций Российской Федерации в мировое научно-образовательное сообщество также остаются стабильными. В 2013 году, по данным экспертно-аналитического мероприятия, численность исследователей, направленных на работу в ведущие российские и международные научные и научно-образовательные организации увеличилась всего на 1,49 процента.

При этом в секторе государственных академий, университетов, корпораций, научных фондов и центров она уменьшилась почти на 1,4 %, в секторе федеральных органов власти с подведомственными организациями - увеличилась на 17,89 %. Число статей, подготовленных совместно с зарубежными организациями, в 2013 году сократилось по сравнению с 2012 годом в целом на 4,27 процента.

Динамика суммарных показателей вовлеченности в мировое научно-образовательное сообщество 2013 года по отношению к 2012 году представлена в таблице:

	(в процентах)		
	В целом	Федеральные органы власти с подведомственными организациями	Государственные академии, университеты, корпорации, научные фонды и центры
Численность исследователей, направленных на работу в ведущие российские и международные научные и научно-образовательные организации	101,5	117,9	98,7
Число статей, подготовленных совместно с зарубежными организациями	95,7	72,9	101,6
Количество созданных результатов интеллектуальной деятельности, имеющих правовую охрану за пределами Российской Федерации	328,7	92,9	622,2

Данные, полученные из системы государственного учета базы РНТД, могут свидетельствовать о существенном приросте количества созданных результатов интеллектуальной деятельности, получивших правовую охрану за пределами Российской Федерации (увеличение почти в 3,28 раза),

однако низкий начальный уровень и ограниченная статистическая база не позволяют сделать однозначного вывода об устойчивости этой тенденции.

3.2. Оценка результативности выполнения главными распорядителями средств федерального бюджета НИОКР в 2012 и 2013 годах

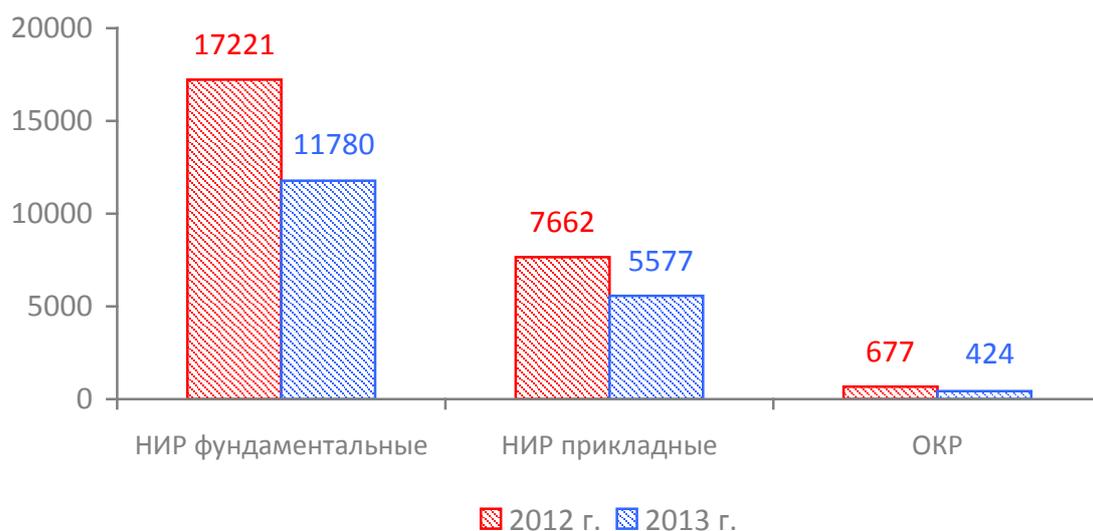
Объективные и всесторонние оценки результативности деятельности ГБРС в сфере НИОКР как с точки зрения ее качественного уровня, так и финансовых затрат, в полном объеме могут быть осуществлены после проведения соответствующих контрольных мероприятий Счетной палатой Российской Федерации.

Однако проведенный по материалам, представленным в ходе осуществления единого экспертно-аналитического мероприятия, анализ результативности научных исследований и разработок, осуществленных ГРБС в 2012 и 2013 годах, в ведомственном разрезе выявил наличие ряда существенных недостатков и проблем.

Ряд ГРБС (Минюст России, ФСИН России, Ростуризм) вообще не направил по запросам информацию о результативности научных исследований и разработок.

Всего в государственном Едином реестре учета результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения (представлены в приложении 9 к отчету), выполняемых за счет средств федерального бюджета (база РНТД), в 2012 году было зарегистрировано 25550 НИОКР, в 2013 году - 17781.

Количество НИОКР, зарегистрированных в 2012-2013 годах, показано на диаграмме:



В общем количестве НИОКР в 2012-2013 годах численно преобладали фундаментальные научно-исследовательские работы, в 2012 году они составили 67,36 % и в 2013 году - 66,25 % от общего числа.

По количеству зарегистрированных НИОКР лидировало ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований»: в 2012 году - 8267, в 2013 году - 5388, однако надо принять во внимание, что указанный ГРБС является лишь заказчиком. Минобрнауки России в 2012 году выполняло 8049, в 2013 году - 3366 НИОКР, Российская академия наук - 2564 и 3285 НИОКР, соответственно.

Количество НИОКР, завершенных в 2012-2013 годах, показано на диаграмме:



Обращает на себя внимание выявленная неблагоприятная тенденция существенного сокращения количества НИОКР, которые завершены в 2013 году. В 2012 году были завершены 16131 НИОКР, или 63,14 % к количеству зарегистрированных, в 2013 году - 6947 НИОКР, или 39,07 процента.

Финансовая затратность НИОКР в силу разных ресурсоемкости и капиталоемкости, например, в гуманитарных и естественно-научных отраслях наук, существенно различалась. Так, средние бюджетные затраты на 1 НИОКР в 2012 году составили у ФГБУ «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт» 280 млн. рублей, а у ФГБУ «Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова» - 0,474 млн. рублей.

Количество зарегистрированных полученных результатов интеллектуальной деятельности (РИД) в 2013 году почти удвоилось по сравнению с 2012 годом. Эту тенденцию можно объяснить повышением эффективности и охвата их системой государственного учета результатов научно-технической деятельности, окончанием в 2013 году большинства федеральных целевых программ и подготовкой отчетов по подлежащим правовой охране результатам интеллектуальной деятельности.

Данные результативности выполнения ГРБС в 2012-2013 годах НИОКР представлены в приложении 10 к отчету.

Результативность НИОКР по видам интеллектуальной деятельности в 2012-2013 годах представлена на диаграмме:



Полученные данные позволяют, в предварительном порядке, оценить некоторые тенденции. Так, соотношение бюджетных затрат, количества завершенных НИОКР и полученных результатов интеллектуальной деятельности в 2012-2013 годах были наилучшими у ФГБУ «Санкт-Петербургский государственный университет», ФГБУ «Российский гуманитарный научный фонд», ФГБУ «Российский фонд фундаментальных исследований», ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере».

Указанные данные могут свидетельствовать в пользу эффективности этих форм организации научных исследований и разработок, хотя полностью оценить объем бюджетных средств, выделяемых учреждениям образовательной сферы, но используемых прямо или опосредовано в сфере научных исследований, на материалах данного экспертно-аналитического мероприятия не представлялось возможным.

По обобщенным параметрам эффективности использования бюджетных затрат в 2012 году лучшими (пропорционально объему расходов) являлись Сибирское отделение РАН, ФГБУ «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт» и Роскосмос, в 2013 году - Российская академия медицинских наук, Сибирское отделение РАН, ГК «Росатом», ФГБУ «Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт», Росрыболовство.

Динамика показателей результативности НИОКР 2013 года по отношению к 2012 году выглядит следующим образом: расходы на НИОКР - 117,4 %, зарегистрированные НИОКР - 69,6 %, завершенные НИОКР - 43,1 %, результаты интеллектуальной деятельности (РИД) - 199,9 процента.

Полученные в ходе экспертно-аналитического мероприятия данные свидетельствуют, что, несмотря на значительные усилия, предпринятые в последние годы для государственной поддержки инновационной дея-

тельности и научных разработок, уровень эффективности НИОКР в 2012-2013 годах оставался недостаточным. Показатели эффективности внедрения результатов НИОКР в 2012 и 2013 годах приведены в таблице:

	2012 г.	2013 г.
Общее количество НИОКР	25550	17781
Количество завершённых НИОКР	16131	6947
Общее количество созданных результатов интеллектуальной деятельности (РИД) по данным ГРБС	20067	22160
Количество созданных объектов интеллектуальной собственности в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации»	2250	2230
Количество результатов интеллектуальной деятельности (РИД), внедрение которых подтверждено актами использования (внедрения), по данным ГРБС	5237	5308
Количество результатов интеллектуальной деятельности (РИД), использование которых подтверждено данными базы РНТД*	3299	6598
Количество закрепленных за Российской Федерацией прав на созданные результаты (объекты) интеллектуальной собственности	1024	1163

* По данным государственного Единого реестра учета результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета, включающий в себя в том числе: изобретения, программы для ЭВМ, полезные модели, базы данных, промышленные образцы, топологии интегральных микросхем, секреты производства, единые технологии.

Качество планирования НИОКР было слабо увязано с достижением общегосударственных и отраслевых приоритетов в сфере научных исследований и разработок, учетом целей и задач единой государственной научно-технической и инновационной политики, сосредоточением средств федерального бюджета на приоритетных направлениях развития науки, технологий и техники в Российской Федерации. Тематическое содержание многих планов НИОКР, формируемых федеральными органами исполнительной власти, фактически дублировало содержание закрепленных за ними функциональных полномочий. В результате одни и те же работы оплачивались из федерального бюджета дважды: один раз в виде заработной платы штатных сотрудников министерств и ведомств за выполнение ими своих функциональных обязанностей, второй раз - в рамках госконтрактов на выполнение НИОКР.

В 2012-2013 годах отсутствовали единые для всех выполняемых за счет средств федерального бюджета научных исследований и разработок нормативные, организационные и методологические подходы к формированию планов НИОКР. Типовая методика оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих НИОКР гражданского назначения, разработанная Минобрнауки России, недостаточно полно учитывала специфику всех основных видов деятельности подведомственных научных организаций, а также особенностей оценки результатов научно-исследовательской работы в случаях, если они не дают прямых эффектов от их реализации и имеют мультипликативный эффект.

Значительное количество федеральных органов исполнительной власти недостаточно эффективно осуществляло планирование научных исследований и разработок. Так, плановые показатели государственных заданий

медицинских научных организаций, подведомственных Минздраву России, существенно занижались, без учета уже имеющегося научного потенциала и достигнутого уровня в соответствующей отрасли науки. В 2012 году суммарное число научных статей, которые планировалось выполнить в рамках государственного задания, составило 816 единиц, по факту было опубликовано 4335 статей, предполагаемый планом суммарный импакт-фактор публикаций работников научных организаций составлял 244,8 единицы, по факту - 1615,266 единицы (превышение в 6,6 раза). Аналогичная ситуация сложилась и в 2013 году с превышением суммарного фактического импакт-фактора публикаций работников научных организаций над плановым в 10,7 раза (2770,003 против 258,9).

Минрегионом России в рамках ФЦП «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009-2018 годы» заключены в 2010 году 3 контракта на выполнение НИР со сроком окончания работ в 2014 году. По указанным контрактам в 2012 году завершён промежуточный третий этап. До настоящего времени изменения в государственные контракты не внесены в части передачи функций государственного заказчика Госстрою (Минстрою России). Таким образом, в 2013 году не выполнены работы по четвертому этапу, что создает риски неисполнения контрактов в установленный срок.

Улучшению механизма планирования и организации бюджетного финансирования исследований и разработок НИОКР способствовало бы включение в бюджетную классификацию расходов раздела, отражающего финансирование расходов на науку (фундаментальные исследования и прикладные научные исследования). Для повышения качества бюджетного планирования целесообразно рассмотреть возможность поручения Минобрнауки России осуществлять подготовку предложений по проекту федерального бюджета в части объемов ассигнований на научные исследования и разработки в разрезе ведомственной структуры расходов федерального бюджета на основе ежегодного рассмотрения отчетов и координации планов субъектов бюджетного планирования и главных распорядителей бюджетных средств.

Другая проблема, выявленная в сфере реализации НИОКР в 2012-2013 годах, связана с низкой эффективностью государственного и ведомственного учета полученных результатов. Так, из общего количества полученных в 2012 году 20067 результатов интеллектуальной деятельности (РИД) оказались зарегистрированы в государственной системе учета (база РНТД) 3299 РИД. При этом, по полученной от самих ГРБС информации, ими было зарегистрировано в государственных информационных системах 4164 РИД. В 2013 году из полученных 22160 РИД учтены в государственной системе учета (база РНТД) 6598 РИД.

Ключевыми вопросами в 2012-2013 годах оставались недостаточное качество и использование полученных в результате проведенных НИОКР результатов. Эффективность внедрения результатов остается низкой, в отношении результатов интеллектуальной деятельности (РИД), внедрение которых подтверждено актами использования (внедрения), она составила в 2012 году 26,1 %. В 2013 году указанный показатель сократился до 23,9 процента.

Количество созданных объектов интеллектуальной собственности в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» составило в 2012 году 11,21 %, в 2013 году - 10,06 % от общего количества созданных результатов интеллектуальной деятельности.

Вопросы контроля и оценки процессов внедрения результатов НИОКР не были исчерпывающе урегулированы действовавшими в 2012-2013 годах нормативными правовыми актами и ведомственными актами. Отсутствовали критерии оценки эффективности практического использования результатов НИОКР, заказчиками которых выступали федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации. В ряде ГРБС (например, в МВД России) не сформирована централизованная система контроля за проведением НИОКР и внедрением их результатов: координация научной деятельности в системе Министерства возложена на одни структурные подразделения, а контроль за выполнением НИОКР и внедрением их результатов осуществляется другими структурными подразделениями по направлениям их деятельности.

Для многих ГРБС в 2012-2013 годах была характерна общая низкая результативность получения, выявления и последующего использования результатов интеллектуальной деятельности. Экспертно-аналитическим мероприятием выявлена недостаточность практического использования результатов научно-технической деятельности и вовлечения объектов интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот.

Результаты научно-исследовательских работ используются в основном в текущей деятельности ведомств, в том числе при подготовке проектов нормативных правовых актов и методических документов. В связи с отсутствием на законодательном уровне четкого определения термина «научное исследование» и критериев научной новизны результаты НИОКР по государственным контрактам, заключенным некоторыми федеральными органами исполнительной власти за счет средств федерального бюджета (Росприроднадзор, Роснедра, Рослесхоз, Росрыболовство), в ряде случаев сводятся к сбору и оформлению научно-технической информации, статистических данных, подготовке аналитических записок и докладов, подготовке рекомендаций и проектов писем, что в мировой практике («Руководство Фраскати») не классифицируется как научные исследования и разработки.

В 2012 году Минэкономразвития России осуществляло научные исследования по 101 теме, заключено 49 государственных контрактов, объем финансирования составил 288427,3 тыс. рублей. Количество созданных при выполнении государственных контрактов и учтенных результатов интеллектуальной деятельности составило всего 2 единицы. В 2013 году научно-исследовательские работы велись Минэкономразвития России по 98 темам, заключено 40 государственных контрактов, в том числе 2 - с подведомственными учреждениями, объем финансирования составил 228522,8 тыс. рублей. При этом лишь при выполнении 1 государственного контракта от 22 июля 2013 года получен 1 результат интеллектуальной деятельности - введенная в опытную эксплуатацию программа для ЭВМ. По остальным научно-исследовательским работам как в 2012, так и в 2013 году результат интеллектуальной деятельности и информация об использовании, внедрении, отчуждении исключительного права на результаты интеллектуальной деятельности отсутствуют.

Минздравом России научные исследования и разработки в 2012-2013 годах осуществлялись в рамках установленных государственных заданий на осуществление научных исследований и разработок с учетом приоритетных направлений развития медицинской науки (государственные задания установлены 56 ФГБУ, 50 из которых располагают коечным фондом). В то же время за 2013 год по сравнению с 2012 годом число публикаций организаций, индексируемых в российских и международных информационно-аналитических системах научного цитирования, снизилось на 0,7 % (с 39371 единицы до 39095 единиц), количество созданных результатов интеллектуальной деятельности снизилось на 6,8 % (с 2782 единиц в 2012 году до 2593 единиц в 2013 году), число созданных результатов интеллектуальной деятельности, имеющих государственную регистрацию и (или) правовую охрану в Российской Федерации, - на 11,7 % (с 1731 до 1529 единиц). Это свидетельствует о сформировавшейся тенденции к снижению результативности и востребованности результатов деятельности федеральных медицинских организаций, подведомственных Минздраву России.

По сведениям Росархива, в 2012-2013 годах по всем разрабатываемым НИОКР получен запланированный результат. С целью использования в практической работе архивных учреждений Российской Федерации Росархив опубликовал на сайте ряд аналитических материалов и научно-методических разработок. Однако из представленных материалов следует, что процент публикаций научных, конструкторских и технологических произведений в 2012 году составил 0 %, в 2013 году - 8,3 %. Доля использованных результатов интеллектуальной деятельности от количества созданных в 2012 и 2013 годах составила 0 процентов.

Анализ материалов Минкультуры России также показал низкий уровень использования результатов интеллектуальной деятельности. В 2012 году из

8446 созданных результатов интеллектуальной деятельности использованы 542 (6,4 %), в 2013 году данные показатели составили 7636 и 969 (12,7 %), соответственно. Отмечается низкая доля публикации научных, конструкторских и технологических произведений: в 2012 году данный показатель составил 25 %, в 2013 году - 24 %. Из общего количества использованных результатов интеллектуальной деятельности в 2012 году внедрено 0,4 %, в 2013 году - 0,1 %, передано по договорам отчуждения в 2012 году - 52,6 %, в 2013 году - 67,2 процента.

Отсутствие в учетной политике нормативно установленного порядка бюджетного учета результатов НИОКР не позволяет корректно оценить балансовую стоимость полученных основных средств и нематериальных активов, что является нарушением требований статьи 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников дефицитов бюджетов». Существовавшее состояние учета результатов научных исследований в стоимостном измерении почти во всех ГРБС оценивается как неудовлетворительное.

У ряда ГРБС отмечено сокращение научного кадрового потенциала. Так, в научных организациях Минкультуры России он сократился более чем на четверть, Росархива - на 15 %, Роспотребнадзора - на 4 %. В 2013 году по сравнению с 2012 годом число докторов наук, выполнявших исследования и разработки в организациях Минкультуры России, Минздрава России, Роспотребнадзора, увеличилось на 4,5 %, на 3,3 %, на 1,3 %, соответственно. Число исследователей в возрасте до 39 лет в 2012-2013 годах в научном секторе Минздрава России и Роспотребнадзора несколько возросло (на 1,6 % и на 7,8 %, соответственно), Минкультуры России - сократилось на 9,5 %, Росархива - осталось на прежнем уровне. В Минздраве России снижается число аспирантов и докторантов (с 9905 в 2012 году до 9671 в 2013 году) и число защищенных диссертационных работ (с 2516 до 2490), что может оказать негативное влияние на научный потенциал федеральных учреждений и привести к дальнейшему снижению результатов их деятельности.

Полученные в ходе экспертно-аналитического мероприятия данные о результативности научных исследований и разработок, осуществленных за счет средств федерального бюджета в 2012 и 2013 годах, свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования нормативно-правового обеспечения, организационных, финансовых и экспертных механизмов в целях:

- повышения результативности научных исследований и разработок, выполняемых за счет средств федерального бюджета;
- более полного практического использования результатов научно-технической деятельности и вовлечения объектов интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот;
- совершенствования нормативно-правовой базы в направлении единых правовых и методологических подходов как к формированию планов на-

учных исследований и разработок (фундаментальных и поисковых исследований, прикладных исследований и экспериментальных разработок), так и к учету полученных результатов и их использованию;

- формирования системы комплексного межведомственного контроля, экспертизы и корректировок бюджетных расходов на НИОКР по итогам анализа результативности, с наделением Минобрнауки России соответствующими полномочиями;

- завершения перехода к программно-целевой структуре расходов федерального бюджета на уровне ГРБС и подведомственных учреждений и создания действенных методик и объективных систем показателей (индикаторов) оценки результативности научной деятельности на всех уровнях.

4. Осуществление мер по устранению недостатков, отмеченных Счетной палатой Российской Федерации по результатам ранее проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в сфере использования средств федерального бюджета, выделенных на научные исследования и разработки

В ходе проведения Счетной палатой Российской Федерации в 2012-2013 годах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в сфере использования средств федерального бюджета, выделенных на научные исследования и разработки, был выявлен ряд нарушений и недостатков.

По ряду завершенных научных исследований и разработок, несмотря на осуществленные бюджетные затраты, ожидаемые результаты не получены.

Так, Росрыболовством в 2012 году за НИОКР по разработке и сопровождению программного обеспечения предоставления государственных услуг в электронном виде с Единого портала государственных услуг и в системе межведомственного взаимодействия в Росрыболовстве и территориальных управлениях Росрыболовства по двум государственным контрактам оплачено 14,7 млн. рублей. При этом акты сдачи-приемки результатов НИОКР по указанным государственным контрактам подписаны по одному госконтракту через 15 календарных дней от даты заключения государственного контракта, по другому госконтракту - через 42 календарных дня от даты заключения государственного контракта.

По истечении более чем 6 месяцев со дня подписания актов сдачи-приемки НИОКР Росрыболовством и его территориальными органами не осуществлялось предоставление в электронном виде государственных услуг с использованием Единого портала государственных услуг.

Качество полученных результатов научных исследований и разработок в ряде случаев оказывалось недостаточно высоким.

Так, Росприроднадзором из 12 работ, выполненных по госконтрактам, заключенным в 2012 году по направлению «Прикладные научные исследования и разработки», результаты по 2 работам представляли собой «пред-

ложения», по 6 работам - «методическое обеспечение» и «рекомендации», по 4 работам - «критерии оценки», «анализ документов», «разработка технического задания». Оплата указанных работ из средств федерального бюджета составила в целом 40,5 млн. рублей. На момент внешней проверки данные результаты НИР, проведенных в 2012 году, в деятельности Росприроднадзора не использовались.

Ввиду несоответствия нормам и критериям Роснедрами по 7 заявкам, направленным в адрес Минобрнауки России, был получен отказ в регистрации в Едином реестре результатов научно-технической деятельности объектов учета, созданных при выполнении госконтрактов, заключенных Роснедрами на создание и поставку научно-технической продукции на общую сумму 50,0 млн. рублей.

Отчеты НИОКР, выполненных по госконтрактам, заключенным в 2012 году Росрыболовством за счет средств федерального бюджета по направлениям «Нормативы», «Экономика и финансы» и «Международное сотрудничество», представляли собой лишь подборку информационно-справочных материалов.

В 2012 году Рослесхозом заключен госконтракт на разработку современных организационно-технологических решений для комплексного противопожарного устройства лесов и планирования противопожарных мероприятий, за которую было оплачено 5,9 млн. рублей, несмотря на то, что работы по аналогичной теме были оплачены Рослесхозом и в 2011 году.

Росрыболовством было заключено 3 государственных контракта на выполнение НИР по теме, связанной с прогнозированием социально-экономического развития рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации в среднесрочной и долгосрочной перспективе. На выполнение указанных работ Росрыболовством израсходованы средства федерального бюджета в сумме 1,4 млн. рублей. При этом оплата работ по аналогичным темам осуществлялась Росрыболовством ежегодно, начиная с 2008 года.

Выявлены случаи, когда результаты выполненных НИР и ОКР остаются невостребованными и не используются в деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Так, в рамках внешней проверки исполнения федерального бюджета за 2012 год было установлено, что результаты НИР по 7 госконтрактам, заключенным Росприроднадзором в 2011 году на разработку разного рода методических рекомендаций, не были востребованы и не подлежали практическому применению в 2012 году в связи с отсутствием согласования (утверждения) Минприроды России и ненадлежащим оформлением исходных документов.

Рослесхозом бюджетные средства в сумме 19,8 млн. рублей, направленные в 2012 году на оплату 5 госконтрактов на разработку нормативных пра-

вовых актов и методик проведения работ в лесном хозяйстве, использованы неэффективно, поскольку методики не утверждены и не применялись.

Результаты НИОКР по госконтракту, заключенному Росрыболовством на сумму 1,5 млн. рублей, представляли собой справочный иллюстрированный материал с перечнями разрешенных и запрещенных орудий лова и способов добычи (вылова) водных биологических ресурсов. Указанный справочный материал не издавался, в территориальные управления Росрыболовства не направлялся. Соответствующие изменения в Правила рыболовства для различных рыбохозяйственных бассейнов с целью их унификации Росрыболовством не внесены.

За разработку опытно-промышленного образца автоматизированной системы ведения классификаторов и справочников материально-технической инфраструктуры рыбохозяйственной отрасли и содержания базы данных нормативно-справочной информации Росрыболовством в 2012 году из средств федерального бюджета оплачено 11,6 млн. рублей.

Целью создания автоматизированной системы являлось повышение оперативности и достоверности информации, необходимой для принятия управленческих решений, за счет эффективности и точности информационного обеспечения процессов прогнозирования, планирования и управления отечественным рыбохозяйственным комплексом, за счет снижения всех видов издержек на информационное взаимодействие между субъектами отраслевых управленческих и производственных процессов. Предполагалось, что пользователями автоматизированной системы будут являться уполномоченные федеральные ведомства, ответственные структурные подразделения Росрыболовства, структурные подразделения центрального аппарата и территориальных управлений Росрыболовства, а также подведомственные Росрыболовству организации. Вместе с тем на момент внешней проверки доступ к автоматизированной системе имел ограниченный круг сотрудников Росрыболовства (в основном начальники и заместители начальников территориальных управлений Росрыболовства). Внутренние нормативные акты Росрыболовства, касающиеся порядка использования автоматизированной системы, ответственных исполнителей за наполнение системы информацией, на момент проведения проверки не разработаны и не утверждены.

По итогам проверки, проведенной Счетной палатой в 2013 году в Минтрансе России, установлено, что в ходе выполнения НИОКР по подпрограмме «Развитие экспорта транспортных услуг» федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)» 80 % выделенных средств федерального бюджета направлено на решение вопросов, не связанных с реализацией конкретных комплексных инвестиционных проектов, создаваемых в рамках указанной подпрограммы.

Счетной палатой Российской Федерации при ранее осуществленной выборочной проверке государственных контрактов на научные исследования, заключенных Ространснадзором, установлено, что использование результатов НИОКР осуществляется не в полном объеме. Так, основной целью НИР «Разработка концепции по применению передвижных лабораторий на базе вагонов и автомобилей повышенной проходимости при осуществлении надзорных функций государственного железнодорожного надзора» являлось научное и методическое обеспечение применения передвижных лабораторий на базе вагонов и автомобилей повышенной проходимости при осуществлении надзорных функций Ространснадзора, а также разработка технических заданий на проектирование и изготовление передвижных лабораторий на базе вагонов и автомобилей повышенной проходимости. Согласно отчетной документации о результатах НИР работы выполнены в полном объеме и в указанный срок. Вместе с тем закупка передвижных лабораторий на базе вагонов и автомобилей повышенной проходимости в целях реализации НИР в практической деятельности на момент проверки Ространснадзором не производилась.

В ходе выполнения НИР «Разработка концепции и технического задания на создание комплексной системы управления контрольно-надзорной деятельностью Ространснадзора» должны быть определены концептуальные подходы к разработке комплексной системы управления контрольно-надзорной деятельностью Ространснадзора, в том числе требования к функционалу, структуре и информационно-технической архитектуре, информационному наполнению. Согласно отчетной документации о результатах НИР работы выполнены в полном объеме и в указанный срок. На момент проверки решение об их использовании Ространснадзором не принято.

Вследствие отсутствия внутренних нормативных актов федеральных органов исполнительной власти по определению нормативов материальных и трудовых затрат на выполнение НИР и ОКР сроки исполнения работ по отдельным государственным контрактам определялись в пределах одного или нескольких дней с момента заключения госконтрактов, а расчет материальных затрат (включая заработную плату), определенных сметами расходов исполнителей, осуществлялся на срок, превышающий период действия госконтрактов (Минсельхоз России, Росрыболовство).

Так, Минсельхозом России в 2012 году заключен госконтракт на сумму 3,8 млн. рублей на выполнение научно-исследовательских работ по теме «Обобщение опыта проведения реабилитации сельскохозяйственных территорий и объектов Брянской области, подвергшихся радиационному загрязнению в результате аварии на Чернобыльской АЭС, в период с 1986 по 2011 год». При этом срок выполнения НИР и ОКР, определенный условиями госконтракта, составлял всего 3 дня с момента его подписания.

Кроме того, в ходе внешней проверки в рамках исполнения федерального бюджета за 2012 год было установлено, что расходование бюджетных средств на выполнение НИР и ОКР осуществлялось с нарушениями нормативных правовых актов (включая ведомственные), регулирующих порядок создания и внедрения научно-технической продукции.

Разработанная Росрыболовством Временная методика определения начальной (максимальной) цены государственных контрактов на выполнение НИР и ОКР (утверждена приказом Росрыболовства от 21 июня 2011 года № 619) при размещении государственных заказов Росрыболовством не применяется. Цены государственных контрактов в основном устанавливаются исходя из стоимости работ, сложившейся за предыдущие годы, что приводит к расходам бюджетных средств сверх необходимого для получения требуемого результата. Так, только по одному госконтракту, заключенному в 2012 году с федеральным государственным унитарным предприятием «Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии» на выполнение НИР по направлению «Биоресурсы и рыболовство», Росрыболовством была необоснованно завышена цена на сумму 78,4 млн. рублей (расчетно).

Низкий уровень управленческих решений Росрыболовства явился причиной того, что средства федерального бюджета, законодательно утвержденные в 2012 году на выполнение НИР и ОКР, в сумме 12,2 млн. рублей фактически были израсходованы Росрыболовством на оплату стоянки научно-исследовательского судна М-0220 «ПИНРО-1» в порту Норвегии (в отстое) из-за неудовлетворительного технического состояния.

При размещении государственного заказа в Росгидромете на выполнение НИР и ОКР не были проведены расчеты, обосновывающие начальную (максимальную) цену госконтрактов. Общая стоимость государственных контрактов, заключенных без обоснования начальной цены, составила 43,7 млн. рублей.

Имело место несоответствие отчетов о результатах НИР и ОКР темам, определенным техническими заданиями госконтрактов, заключенных Минсельхозом России на общую сумму 2,5 млн. рублей.

По результатам проверок Счетной палаты в Дальневосточном, Сибирском и Уральском отделениях РАН были выявлены нарушения, связанные с предоставлением субсидий на поддержку государственных академий наук и их региональных отделений (по подразделу «Фундаментальные исследования»). В нарушение пункта 5 Положения о формировании государственного задания в отношении федеральных бюджетных и казенных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания (утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 года № 671) отделениями не соблюдался порядок предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетным учреждениям

науки: при изменении подведомственным учреждениям объема субсидии в общей сумме 4,8 млн. рублей, предоставляемой из федерального бюджета на основании статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, соответствующее изменение государственного задания отделениями не формировалось и не утверждалось.

Кроме того, Счетной палатой был установлен факт заключения Минобрнауки России в рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2013 годы» по результатам проведения открытого конкурса государственного контракта от 27 ноября 2012 года с частной компанией с ограниченной ответственностью «ПрайсвотерхаусКуперс Раша Б.В.» (Королевство Нидерландов, г. Роттердам) (далее - ПрайсвотерхаусКуперс) на выполнение в 2012-2013 годах научно-исследовательских работ по теме «Формирование системы оценки и мониторинга результатов научно-исследовательской деятельности организаций и ученых для регулярной оценки состояния сферы науки», общая стоимость которых составила 90,0 млн. рублей.

В рамках выполнения данной научно-исследовательской работы ПрайсвотерхаусКуперс как исполнителю должна была быть предоставлена информация обо всех ученых, научных исследованиях и научных организациях в Российской Федерации, что может являться угрозой национальной безопасности Российской Федерации.

По всем выявленным нарушениям и недостаткам Счетной палатой Российской Федерации направлены представления соответствующим министерствам и ведомствам.

Анализ рассмотрения федеральными органами исполнительной власти предложений Счетной палаты Российской Федерации свидетельствует о недостаточности мер, принимаемых ведомствами в целях их исполнения, что приводит к повторяемости и системности нарушений.

По направленным представлениям большинством министерств и ведомств разработаны планы мероприятий по устранению нарушений и недостатков, выявленных Счетной палатой Российской Федерации, и проведены соответствующие мероприятия (Росприроднадзор, Росрыболовство, Ростуризм, Роспатент, Дальневосточное, Сибирское и Уральское отделения РАН и т.д.), вместе с тем до настоящего времени некоторыми министерствами и ведомствами меры по устранению нарушений не приняты (Минрегион России, Минэкономразвития России, Минздрав России).

Выводы

1. В формировании федеральных бюджетов в части расходов на фундаментальные и прикладные научные исследования в 2012 году участвовали 24 главных распорядителя бюджетных средств, являвшихся самостоятельными субъектами бюджетного планирования, 12 - осуществляли указанные

функции в отношении 40 главных распорядителей бюджетных средств; в 2013 году - 21 главный распорядитель бюджетных средств, являвшийся самостоятельным субъектом бюджетного планирования, 13 - осуществляли указанные функции в отношении 41 главного распорядителя бюджетных средств.

2. При формировании показателей федеральных законов о федеральных бюджетах на 2012 и 2013 годы заявленная субъектами бюджетного планирования потребность в бюджетных ассигнованиях на фундаментальные и прикладные научные исследования была удовлетворена Минфином России на 90 %. По результатам рассмотрения на Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам дополнительных потребностей в бюджетных ассигнованиях заявки отдельных главных распорядителей бюджетных средств не были поддержаны в силу их недостаточной обоснованности, а также в связи с общими подходами к формированию объема бюджетных ассигнований федерального бюджета с учетом требований оптимизации бюджетных расходов.

3. Обоснования бюджетных ассигнований на соответствующие годы, представленные главными распорядителями бюджетных средств и субъектами бюджетного планирования, предусматривали выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований в полном объеме. Однако в обоснованиях бюджетных ассигнований, представленных главными распорядителями бюджетных средств в составе материалов проектировок бюджетных расходов на 2012 и 2013 годы, показатели непосредственных результатов исполнения бюджетных ассигнований не всегда взаимосвязаны с принятыми главными распорядителями бюджетных средств расходными обязательствами и с показателями, отраженными в сведениях о конечных результатах их использования.

4. Формирование бюджетов специализированных государственных фондов - Российского фонда фундаментальных исследований и Российского гуманитарного научного фонда - происходило не в процентном отношении к расходам федерального бюджета на финансирование науки (РФФИ - 6,0 %, РГНФ - 1,0 %), как устанавливалось постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 года № 875 «О финансировании Российского гуманитарного научного фонда» и распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 1996 года № 728-р «О направлении в Российский фонд фундаментальных исследований ассигнований, предусматриваемых в федеральном бюджете на финансирование науки», а исходя из сложившегося уровня финансирования фондов с незначительным увеличением расходов (с учетом инфляции в стране). После принятия федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период действие данных нормативных актов ежегодно приостанавливается нормативными актами Правительства Российской Федерации. В 2013 году РФФИ

выделены субсидии в сумме 8003,0 млн. рублей, РГНФ - 1501,3 млн. рублей, или 1,9 % и 0,3 %, соответственно, от объема бюджетных ассигнований, направляемых на финансирование науки гражданского назначения.

5. Анализ изменений, внесенных главными распорядителями бюджетных средств в сводную бюджетную роспись в проверяемом периоде (ВР 241, 611, 621), показал достаточно высокий уровень бюджетного планирования. В 2012 году количество этих изменений составляло 13,7 % от общего количества изменений, внесенных в роспись (390), в результате чего общая сумма ассигнований уменьшилась на 4647,2 млн. рублей. В 2013 году внесено 12,8 % изменений (386), в результате общая сумма ассигнований увеличилась на 628,8 млн. рублей.

6. Анализ равномерности доведения средств федерального бюджета, выделенных в 2012 и 2013 годах на научные исследования и разработки, выявил, что ГБРС перечисляли 40 % средств на НИОКР исполнителям работ в IV квартале отчетного года. Доведение средств субсидий бюджетным и автономным учреждениям на научные исследования и разработки носило достаточно равномерный характер.

7. В 2013 году осуществлялся опережающий рост расходов федерального бюджета на научные исследования и разработки по отношению к величине общих бюджетных расходов. Общая сумма расходов федерального бюджета (открытая часть) в 2013 году по сравнению с 2012 годом увеличилась на 0,88 %, расходы на фундаментальные и прикладные научные исследования в целом возросли на 58534,2 млн. рублей, или на 17,4 процента.

Расходы на фундаментальные и прикладные научные исследования в 2012 году 76 главных распорядителей бюджетных средств составили 2,95 % (336475,4 млн. рублей) общей суммы расходов федерального бюджета, в 2013 году 75 главных распорядителей бюджетных средств - 3,43 % (395009,5 млн. рублей). Расходы на фундаментальные исследования в 2012 году составили 25,6 % от общей суммы расходов на научные исследования (85966,8 млн. рублей), в 2013 году - 28,2 % (111396,3 млн. рублей). Увеличение расходов на фундаментальные исследования (29,6 %) существенно опережало рост расходов на прикладные исследования (13,2 процента).

Объем неисполненных бюджетных назначений за 2012 год составил 3040,5 млн. рублей, или 0,9 %, за 2013 год - 2888,9 млн. рублей, или 0,7 %. Однако в группе главных распорядителей бюджетных средств с невысоким уровнем расходов (менее 100 млн. рублей) средний процент неисполнения расходов в 2012 году составил 14,0 %, в 2013 году - 29,3 %, что может свидетельствовать о недостаточно эффективном бюджетном администрировании, необходимости поиска новых форм организации научных исследований, в том числе возможной передачи части указанных расходов в межведомственные программы, осуществляемые наиболее эффективными главными распорядителями и научными центрами.

Анализ исполнения бюджетных назначений, выделенных на фундаментальные и прикладные научные исследования (по подразделам бюджетной классификации), показал, что полностью использовали выделенные средства: в 2012 году - 21 главный распорядитель бюджетных средств (28,4 % от осуществлявших расходы в этой сфере), в 2013 году - 28 главных распорядителей (38,7 процента).

8. Структура действующей бюджетной классификации расходов затрудняет оценку результативности и эффективности расходования средств федерального бюджета, выделенных на научные исследования и разработки. В настоящее время коды видов расходов (241, 611 и 612) предусматриваются по многим целевым статьям, связанным с выполнением НИОКР и фундаментальных исследований (включая гранты и другие виды субсидий, например, «Субсидии на предоставление грантов Правительства Российской Федерации, выделяемых для государственной поддержки научных исследований, проводимых под руководством ведущих ученых в российских образовательных учреждениях высшего профессионального образования, научных учреждениях государственных академий наук и государственных научных центрах Российской Федерации»), что не позволяет определить объемы ассигнований, направляемые непосредственно на выполнение НИОКР и фундаментальных исследований, особенно при выполнении научных исследований и разработок организациями вузовского сектора науки. Улучшению механизма планирования и организации бюджетного финансирования исследований и разработок НИОКР способствовало бы включение в бюджетную классификацию расходов раздела, отражающего финансирование расходов на науку (фундаментальные исследования и прикладные научные исследования).

9. В некоторых главных распорядителях бюджетных средств отсутствовала полноценная система внутреннего контроля, соответствующая международным стандартам, что вело к низкому уровню контроля за эффективным расходованием выделенных бюджетных средств. Подразделения внутреннего финансового контроля в ряде ведомств были полностью не укомплектованы либо малочисленны, что влияло на качество и результативность проводимых проверок. Так, при проведении Росалкогольрегулированием, Росгидрометом и Минприроды России мероприятий по внутреннему контролю финансовые нарушения не выявлены, в то время как Счетной палатой Российской Федерации по результатам контрольных мероприятий за 2012 год по данным ведомства выявлены финансовые нарушения на общую сумму около 2000,0 млн. рублей.

10. Цели и показатели, установленные нормативными правовыми актами в сфере фундаментальных и прикладных научных исследований на период 2012-2013 годов, в полном объеме не достигнуты.

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования

и науки» поставил задачу увеличения к 2015 году внутренних затрат на исследования и разработки до 1,77 % внутреннего валового продукта Российской Федерации. На 2013 год в рамках государственной программы «Развитие науки и технологий» данный показатель устанавливался в размере 1,41 % валового внутреннего продукта, но по предварительным данным, составил всего 1,12 % валового внутреннего продукта.

Осуществление ряда отраслевых стратегий затруднялось несвоевременной подготовкой необходимых нормативных актов. В связи с тем, что Минздрав России не обеспечил создание механизма реализации Стратегии развития медицинской науки в Российской Федерации на период до 2025 года (утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 2580-р), плановые мероприятия указанной Стратегии не финансировались федеральным бюджетом в 2013 году.

В рамках Программ фундаментальных научных исследований государственных академий в 2012 году достигнуты 45 целевых показателей из установленных 50 показателей, в 2013 году, по предварительным прогнозным данным, выполнены 37 показателей из 41.

11. Переход к программно-целевой структуре расходов федерального бюджета не сопровождался в 2012-2013 годах формированием в полном объеме системы показателей (индикаторов) оценки результативности научной деятельности на уровне главных распорядителей и подведомственных им учреждений. В рамках государственных программ и федеральных целевых программ в 2012-2013 годах целевые показатели (индикаторы) для сферы фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок устанавливались лишь для 70 % главных распорядителей бюджетных средств. Таким образом, нарушался программно-целевой принцип выделения ассигнований бюджета при планировании научных исследований и разработок с определением ведомственных задач и целевых индикаторов, которые должны быть достигнуты ведомствами в ходе научных исследований и разработок. Значительная часть научных исследований и разработок осуществлялась вне рамок соответствующих федеральных программно-целевых документов.

В федеральном бюджете на 2012 год финансирование научных исследований и разработок с установлением соответствующих программных задач и индикаторов осуществлялось по 41 программно-целевому направлению (1 Президентской программе, 4 государственным программам, 35 федеральным целевым программам, 1 программе), в федеральном бюджете на 2013 год - по 36 программно-целевым направлениям (1 Президентской программе, 3 государственным программам, 31 федеральной целевой программе, 1 программе). За период 2012 года и начало 2013 года Правительством Российской Федерации были утверждены 39 государственных программ Российской Федерации, ряд федеральных целевых программ

закончил свое действие, что затруднило сопоставление задач и целевых показателей между ними. Анализ исполнения расходов средств федерального бюджета, выделенных на научные исследования и разработки, показал, что подавляющее большинство финансирования (98,4 % и 98,7 %) осваивается при выполнении мероприятий программно-целевых направлений с объемом финансирования более 1 млрд. рублей, которых было 15 в 2012 году и 14 в 2013 году.

Одним из основных программно-целевых инструментов для формирования конкурентоспособного и эффективно функционирующего сектора научных исследований и разработок являлась Государственная программа Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 годы, включавшая в свой состав 3 федеральные целевые программы - ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2013 годы», ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы, ФЦП «Мировой океан». Из 74 показателей (индикаторов) указанной государственной программы в 2013 году выполнено 34, не выполнено - 31, нет данных по 9 показателям.

12. Качество планирования НИОКР в 2012-2013 годах оказалось слабо увязанным с достижением общегосударственных и отраслевых приоритетов в сфере научных исследований и разработок, учетом целей и задач единой государственной научно-технической и инновационной политики. В 2012-2013 годах отсутствовали единые для всех выполняемых за счет средств федерального бюджета научных исследований и разработок нормативные, организационные и методологические подходы к формированию планов НИОКР.

В этой связи требуется оптимизация и совершенствование нормативно-правовой базы в части обеспечения организации процесса планирования, формирования отраслевых и ведомственных приоритетов в сфере научных исследований и разработок. Для повышения качества бюджетного планирования целесообразно рассмотреть возможность поручения Минобрнауки России осуществлять подготовку предложений по проекту федерального бюджета в части объемов ассигнований на научные исследования и разработки в разрезе ведомственной структуры расходов федерального бюджета на основе ежегодного рассмотрения отчетов и координации планов субъектов бюджетного планирования и главных распорядителей бюджетных средств.

13. Государственный учет результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета, осуществлялся в 2012-2013 годах на основе соответствующего положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4 мая 2005 года № 284. Хотя в отношении результатов интеллектуальной деятельности, соз-

данных федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им учреждениями, наблюдалась положительная динамика увеличения их охвата системой государственного учета результатов научно-технической деятельности с 19,9 % в 2012 году до 44,5 % в 2013 году, в целом эффективность системы государственного учета являлась недостаточной.

Результативность деятельности научных организаций в 2012-2013 годах оценивалась в соответствии с Правилами оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2009 года № 312. Действовавшая редакция указанных правил предполагала проведение оценки результативности подведомственных учреждений не чаще 1 раза в 5 лет и затронула в 2012 и 2013 годах небольшую часть подведомственных главным распорядителям научных учреждений.

Отсутствие в учетной политике нормативно установленного порядка бюджетного учета результатов НИОКР не позволяет корректно оценить балансовую стоимость полученных основных средств и нематериальных активов, что является нарушением требований статьи 32 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников дефицитов бюджетов». Существовавшее состояние учета результатов научных исследований в стоимостном измерении почти во всех ГРБС оценивается как неудовлетворительное.

14. Несмотря на значительные усилия, предпринятые в последние годы для государственной поддержки инновационной деятельности и научных разработок, уровень эффективности НИОКР в 2012-2013 годах оставался недостаточным. Динамика общих показателей эффективности и результативности научных исследований и разработок существенно отставала от темпа роста расходов федерального бюджета. При росте бюджетных расходов в 2013 году на 17,4 % прирост общего количества выполненных научных, конструкторских и технологических произведений составил 2,36 %, прирост количества созданных результатов интеллектуальной деятельности - 10,43 %, увеличение публикационной активности в целом - 16,07 процента.

Использование средств федерального бюджета на приоритетных направлениях развития науки, технологий и техники в Российской Федерации также существенно отставало от роста бюджетных затрат. Количество созданных объектов интеллектуальной собственности в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» составило в 2012 году 11,21 %, в 2013 году - 10,06 % от общего количества созданных результатов интеллектуальной деятельности.

Ключевой проблемой в 2012-2013 годах оставалось недостаточно эффективное использование полученных результатов научных исследований

и разработок. Эффективность внедрения результатов НИОКР оставалась низкой, в отношении результатов интеллектуальной деятельности, внедрение которых подтверждено актами использования (внедрения), она составила в 2012 году 26,1 %. В 2013 году указанный показатель сократился до 23,9 процента.

Типовая методика оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих НИОКР и технологические работы гражданского назначения, разработанная Минобрнауки России, не в полном объеме учитывала специфику всех основных видов деятельности подведомственных научных организаций и особенностей оценки результатов научно-исследовательской работы в случаях, если они не дают прямых эффектов от их реализации, а имеют мультипликативный эффект. Главные распорядители не осуществляли внутриведомственного автоматизированного учета научных исследований и разработок и их результатов.

В этой связи необходимо ускорение формирования механизмов комплексной межведомственной оценки результативности и внедрения результатов научных исследований и разработок, с наделением Минобрнауки России соответствующими полномочиями. С учетом выявленной высокой эффективности осуществления научных исследований и разработок в вузовской науке, специализированных научных центрах, одновременно занимающихся внедрением полученных результатов, а также результативности исследований, финансируемых государственными научными фондами, целесообразна активизация поиска новых форм организации научных исследований, в том числе возможной передачи части прикладных научных разработок в межведомственные программы, осуществляемые ведущими главными распорядителями и научными центрами.

15. В ходе проведения Счетной палатой Российской Федерации в 2012-2013 годах контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в сфере использования средств федерального бюджета, выделенных на научные исследования и разработки, был выявлен ряд нарушений и недостатков в сфере эффективности расходования главными распорядителями и подведомственными учреждениями средств федерального бюджета, выделенных на научные исследования и разработки, соответствия достигнутых результатов установленным целям и задачам.

По направленным Счетной палатой Российской Федерации представлениям министерствами и ведомствами разработаны планы мероприятий по устранению выявленных нарушений и недостатков и проведены соответствующие мероприятия. Вместе с тем до настоящего времени Минрегионом России, Минэкономразвития России, Минздравом России меры по устранению нарушений в полном объеме не приняты.

Предложения

1. Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации В.В. Путину.

2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Заместитель Председателя
Счетной палаты
Российской Федерации**

В.Е. ЧИСТОВА

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В.С. КАТРЕНКО

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.А. АГАПЦОВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В.Н. БОГОМОЛОВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Б.-Ж. ЖАМБАЛНИМБУЕВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.Н. МОВЧАН

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Ю.В. РОСЛЯК

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М.С. РОХМИСТРОВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А.В. ФИЛИПЕНКО

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.И. ШТОГРИН