

ИМИТАЦИОННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТИТУТ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ (НА ПРИМЕРЕ ФЦП «НАУЧНЫЕ И НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ КАДРЫ ИННОВАЦИОННОЙ РОССИИ»)¹

Ю.В. ЛАТОВ,

кандидат экономических наук, доктор социологических наук,
Научный центр Академии управления МВД России,
e-mail: latov@mail.ru;

Н.В. ЛАТОВА,

кандидат социологических наук,
Институт социологии РАН,
e-mail: myshona@mail.ru

Сравнивая разные виды плановой деятельности, авторы предлагают в зависимости от того, кто участвует в плановой деятельности, отличать реальные напряженные планы от имитации планирования, для которой характерны недостаточная обоснованность, низкая напряженность и слабый контроль за выполнением планов. Ярким примером имитационного планирования авторы считают разработанную на 2009–2013 гг. федеральную целевую программу «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России». В статье проанализированы основные характеристики этой программы и указано на существенные недостатки как в ее содержании, так и в контроле за ее выполнением. В заключительной части статьи сформулированы перспективы изучения имитационных институтов, возникающих при институциональной имплантации.

Ключевые слова: макроэкономическое планирование; развитие сферы науки; развитие сферы образования; кадровая политика; институциональное развитие.

Comparing the different types of planning activities, the author suggests, depending on who is involved in the planned activities, to distinguish real tense plans from imitation plan, which is characterized by lack of validity, low-voltage, low control over the implementation of plans. A striking example of imitating term planning author is calculated for 2009–2013. Federal Target Program «Scientific and scientific-pedagogical personnel of innovative Russia». The paper analyzes the main features of the program and identified significant shortcomings both in its content and in monitoring its implementation. In the final part of the article stated prospects for studying simulation institutions arising from institutional implantation.

Keywords: macroeconomic planning; the development of science; the development of education; human resource policies; institutional development.

Коды классификатора JEL: B15, O15, O21.

¹ Статья подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 10 03 0247а) «Непрерывное образование, человеческий капитал и социально-экономические неравенства в период трансформаций».

1. Спектр институтов макроэкономического планирования

Одной из основных функций современного государства считается макроэкономическое социально-экономическое прогнозирование и планирование. После успеха кейнсианских реформ 1930-х, и особенно, 1950–1960-х гг. на Западе и краха советской экономической системы в 1990-е гг. признано аксиомой, что директивное (приказное) тотальное планирование неэффективно, но индикативное (рекомендательное) выборочное планирование является необходимым.

В российских вузах при обучении экономистов продолжают преподавать дисциплины типа «Макроэкономическое планирование и прогнозирование», в которых плановая деятельность рассматривается в основном с точки зрения применяемых «технических» приемов и вообще в нормативном ключе (анализ того, что должно быть)². При этом на соотношение нормативных принципов и реальной практики плановой деятельности внимания обращается мало. Еще меньше внимания уделяют тем аспектам реальной плановой деятельности, которые связаны с целеполаганием сотрудников государственных ведомств, занимающихся планированием.

При нормативном подходе к плановой деятельности априори предполагается, что макроэкономическое планирование направлено на максимизацию общественного благосостояния. Тем самым, вопреки концепциям современной политической экономии, интересы тех, кто разрабатывает планы и контролирует их выполнение, не принимаются во внимание. На самом деле при планировании и при контроле выполнения планов очень важную роль играет не только и часто не столько стремление максимизировать общественное благосостояние, сколько стремление удовлетворить групповой интерес планирующих субъектов. Эта тенденция существует даже в развитых странах, где действуют различные «законы Паркинсона» и «правила Питера». Еще сильнее она должна действовать в странах догоняющего развития, к числу которых относится и постсоветская Россия.

Если рассмотреть историю государственной плановой деятельности за последнее столетие, то можно выделить три качественно разных типа макроэкономических планов:

- 1) планы – программы реального развития, для которых характерны научная обоснованность, напряженность и контроль за реальным выполнением;
- 2) планы – мобилизационные призывы (сталинские пятилетки), для которых типичны волюнтаризм, гипернапряженность и сильный контроль за выполнением с элементами фальсификации отчетности;
- 3) планы – имитации активности (поздние советские пятилетки и современные российские программы), которые характеризуются недостаточной обоснованностью, низкой напряженностью и слабым контролем за выполнением.

Главным критерием данной классификации выступают субъекты планирования.

В первом случае государственные планирующие органы не только выступают от имени граждан, но и подчиняются контролю гражданского общества. Этот тип планирования типичен для развитых стран, активно использующих кейнсианские методы регулирования (можно вспомнить, например, французские планы 1950–1960-х гг. и японские планы 1960–1970-х гг.).

Когда гражданского контроля нет, как в большинстве стран догоняющего развития, то в принципе государственные служащие могут «из чувства долга» работать ответственно и принимать планы первого типа. Однако более вероятно, что госслужащие, стоящие над обществом, будут принимать и выполнять планы второго и третьего типов. Если политическая элита функционирует в мобилизационном режиме (как сталинский «орден меченосцев»), то планирование будет развиваться по второй модели. Если же политическая элита трансформируется в «класс для себя» (как позднесоветская номенклатура), то планирование примет третью, имитационную форму.

² Нормативный подход к изучению плановой деятельности хорошо прослеживается по учебной литературе, посвященной планированию, — [5], [14], [20] и др.

Планы разных типов в принципе могут сосуществовать, когда одни программы разрабатываются и выполняются «серьезно», а другие – в имитационном режиме. Это связано с тем, что групповые интересы политической элиты могут быть тесно связаны с решением одних макроэкономических проблем и слабо связаны с решением других, а также с разным развитием институтов внешнего гражданского контроля в различных сферах жизни конкретного общества.

Среди пионеров изучения специфических особенностей планирования в странах догоняющего развития следует назвать лауреата Нобелевской премии по экономике Гуннара Мюрдаля, автора «Азиатской драмы». В своем исследовании причин «бедности народов» именно этот шведский экономист-институционалист указал на то, что многие социально-экономические институты, пришедшие в отстающие страны из более развитых, могут в процессе институциональной имплантации трансформироваться до неузнаваемости. В частности, макроэкономическое планирование в восточных развивающихся странах, по мнению Г. Мюрдаля, качественно отличалось от практики развитых стран: «Вполне понятная склонность плановиков и в еще большей степени исполнителей планов заботиться лишь о высоких целях, но не обеспечивать достаточной системы недискреционных ограничений для достижения этих целей приводит к системе регулирования, полной внутренних противоречий...» [9, с. 230]. Эта система удобна коррумпированным политикам, поскольку позволяет провозглашать высокие цели модернизации, но фактически сохранять институты власти-собственности.

Если взглянуть на постсоветскую плановую деятельность с точки зрения предложенной типологии, то возникают основания предположить превалирование (или, по крайней мере, широкое развитие) в 2000–2010-е гг. плановой деятельности именно третьего рода.

Простейший критерий распознавания имитационных планов после их завершения — это контраст между подчеркнуто «звонким» провозглашением таких планов и «незаметностью» их завершения.

Действительно, за минувшее десятилетие в России были приняты десятки макро- и мезоэкономических программ (см. табл. 1). Можно вспомнить, например, знаменитые приоритетные национальные проекты – принятые в 2005 г. программы улучшения социально-экономических условий жизни россиян (программы роста человеческого капитала). Хотя их принятие ярко освещалось в выступлениях ведущих политиков и в СМИ, будет трудно найти информацию, в какой же степени эти проекты оказались реально выполнены. Официальный сайт этих проектов <http://www.rost.ru> перестал обновляться весной 2009 г., а затем и вообще прекратил функционировать.

Таблица 1

Федеральные целевые программы, завершившиеся или завершающиеся до 2013 гг.

2006 г.	
Развитие инфраструктуры	
Модернизация транспортной системы России	2002–2010
Культура России	2006–2011
Жилище	2002–2010
Мировой океан	1998–2013
Социальная поддержка инвалидов	2006–2010
Развитие социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев	1997–2006
Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера	2002–2011
Государственная граница Российской Федерации	2003–2011
Социальное развитие села	2003–2013
Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей	2004–2007
Повышение безопасности дорожного движения	2006–2012

Продолжение табл. 1

Реформирование правосудия	
Реформирование уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации	2002–2006
Развитие судебной системы России	2002–2006
Безопасность жизнедеятельности и сохранение окружающей среды	
Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера	2002–2006
Профилактика и лечение артериальной гипертонии в Российской Федерации	2002–2008
Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту	2005–2009
Ядерная и радиационная безопасность России	2000–2006
Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России	2006–2013
Преодоление последствий радиационных аварий	2002–2010
Сейсмобезопасность территории России	2002–2010
Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации	2006–2010
Сохранение и развитие архитектуры исторических городов	2002–2010
Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации	1996–2012
Антитеррор	2005–2007
Реструктуризация запасов ракет, боеприпасов и взрывчатых материалов, приведение системы их хранения и эксплуатации во взрывопожаробезопасное состояние	2005–2011
Промышленная утилизация вооружения и военной техники	2005–2010
Новая экономика	
Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости	2002–2008
Глобальная навигационная система	2002–2011
Национальная технологическая база	2002–2006
Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса	2002–2006
Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники	2002–2006
Энергоэффективная экономика	2002–2005
Электронная Россия	2002–2010
Региональный паритет	
Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья	1996–2013
Юг России	2002–2007
Социально-экономическое развитие Республики Татарстан	2001–2006
Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики	2002–2007
Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан	2003–2007
Государственная поддержка развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления	2000–2014, закрита в 2008
Новое поколение	
Дети России	2003–2006
Развитие образования	2006–2010
Русский язык	2006–2010
Реформирование системы военного образования в Российской Федерации	2003–2010
2007 г.	
Развитие социальной инфраструктуры	
Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями	2007–2012
Развитие науки и технологий	
Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России	2007–2013
Национальная технологическая база	2007–2011
Прочие	
Развитие судебной системы России	2007–2012
Развитие государственной статистики России	2007–2011

2008 г.	
Развитие социальной инфраструктуры	
Социально-экономическое и этнокультурное развитие российских немцев	2008–2012
Безопасность и экология	
Пожарная безопасность в Российской Федерации	2008–2012
Развитие науки и технологий	
Развитие инфраструктуры нанопромышленности в Российской Федерации	2008–2011
Развитие регионов	
Социально-экономическое развитие Чеченской Республики	2008–2012
Юг России	2008–2013
2009 г.	
Село	
Повышение эффективности использования и развитие ресурсного потенциала рыбохозяйственно-го комплекса	2009–2012
Социальная инфраструктура	
Научные и научно-педагогические кадры инновационной России	2009–2013

Составлено по данным сайта «Федеральные целевые программы России» (<http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Title/>). Дата обращения: 26.02.2012.

Похожая ситуация и со многими другими макроэкономическими программами: если в позднесоветскую эпоху завершение очередной пятилетки служило поводом для публичного подведения итогов (пусть даже с изрядной долей лукавства), то в постсоветскую эпоху ни одна макроэкономическая программа не завершалась обсуждением, чего удалось добиться, а чего не удалось. Принятие программы приобретает черты самоценного мероприятия, завершение программы вообще значимым событием не становится.

В данной статье институциональные характеристики постсоветского планирования будут рассматриваться на конкретном примере той федеральной целевой программы (ФЦП), которая, казалось бы, должна быть наиболее научно обоснованной, поскольку она посвящена именно стимулированию российского научного сообщества. Речь идет о ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг., которая принята 28 июля 2008 г. (скорректирована 18 мая и 23 декабря 2010 г., 21 декабря 2011 г., а также 3 марта 2012 г.). Знакомство с официальной информацией об этой ФЦП показывает, однако, что эта макроэкономическая программа является, увы, примером именно третьего, имитационного типа плановой деятельности.

2. Проблемы российского научного сообщества

Научные кадры и научно-педагогические кадры в эпоху НТР образуют во всех странах (включая и Россию) относительно единую систему кадров научного сообщества. Две подгруппы этого сообщества тесно связаны друг с другом. С одной стороны, сотрудники научно-исследовательских организаций часто по совместительству преподают в высших учебных заведениях; с другой стороны, научная работа считается обязательным элементом деятельности квалифицированного вузовского преподавателя (в отчетах кафедр всегда есть раздел по научно-исследовательской работе), вузовские преподаватели регулярно участвуют в выполнении грантовых научных исследований. При смене рабочих мест научные работники часто уходят на преподавательскую работу, преподаватели также нередко переходят работать в научные организации. Таким образом, научные и научно-педагогические кадры образуют относительно единую общность лиц интеллектуального труда, связанного с регулярной инновационной деятельностью. Поэтому изучаемая ФЦП фактически направлена на стимулирование не только собственно сферы науки, но и сферы высшего обра-

зования (шире — системы непрерывного образования), которые по существу являются в современной России сиаемскими близнецами.

Общепризнано, что развитие России как современного государства, хотя бы приблизительно сопоставимого по уровню развития и по степени влияния с ведущими странами мира (из «Большой восьмерки»), требует приоритетного развития наукоемкого производства и научно-образовательной деятельности. «Встраивание» России в современный мировой рынок высокотехнологических товаров осложнено тем, что в 1990-е гг. наследие советской науки было в значительной степени потеряно. Советская наука находилась полностью на государственном обеспечении, поэтому резкое сокращение государственного финансирования привело к свертыванию научных разработок и к «растаскиванию» ресурсов, имеющих хоть какую-либо коммерческую ценность. Когда в 2000-е гг. трансформационный кризис в основном завершился, наука так и не стала на деле заметным приоритетом национального развития.

В результате Россия 2000-х гг. объективно ближе к тем крупным странам «третьего мира» (как наши «соседи» по БРИК), которые хотя и имеют большие ресурсы, но в мировом хозяйстве играют заведомо периферийную роль. У России сохраняются сильные позиции в некоторых наукоемких сферах (прежде всего связанных с освоением космоса и с производством оружия), которые, однако, не относятся к числу ведущих на современной стадии НТР. Что касается не прикладных, а общетеоретических научных направлений, то они функционируют в постсоветской России как фактор развития скорее национальной культуры, чем собственно национальной экономики.

Наиболее важными проблемами развития российской науки в 2000–2010-е гг. являются отсутствие как активного спроса на инновации, так и активного предложения инновационных разработок.

Крупный бизнес не слишком нуждается в инновационных научных разработках, поскольку сложившаяся в постсоветской России модель экономического развития ориентирует предпринимателей в основном на рентаискательство, а не на инновации. Центральное правительство также не рассматривает науку как приоритетную сферу, поскольку его идеологией стала скорее национальная безопасность (защита, сохранение), чем национальное развитие (инновации, прорывы). В результате для подавляющего большинства научных организаций ключевой проблемой является либо обоснование увеличения государственного финансирования, либо поиск грантов. Наблюдается не конкуренция заказчиков за высококвалифицированные научные коллективы, а конкуренция научных организаций за «выгодных» заказчиков. В условиях, когда предложение научных исследований превышает спрос на них, научные коллективы вынуждены соглашаться на умеренную оплату. Дополнительный спрос могли бы обеспечить (и реально обеспечивают) зарубежные заказчики – в основном, конечно, из более развитых стран. Однако получение заказов и грантов от зарубежных организаций осложнено утрированным вниманием современной политической элиты к обеспечению национальной безопасности.

Если российский бизнес не создает существенного спроса на инновации, то российское научное сообщество не создает их предложения. Это сообщество развивается уже четверть века в условиях, с одной стороны, низкого уровня ресурсного обеспечения, а с другой стороны, признания априорной второстепенности отечественной науки в сравнении с наукой стран Запада. Сложился новый культурный тип российского ученого, для которого наука является не столько средством активной самореализации, сколько способом обеспечения стабильных средств к жизни. Научная деятельность рассматривается де-факто скорее как тиражирование и систематизация знаний, чем производство качественно новых знаний. Доказательством контринновационной культуры современной российской науки является, например, неформальная, но общепринятая установка на устранение «революционных» идей из кандидатских диссертационных работ (в результате и в докторских диссертациях они встречаются нечасто). В вузах рутинная преподавательская работа имеет огромный перевес над научными исследованиями. В научных коллективах результатом считается скорее

написание отчетов, удовлетворяющих заказчика, нежели практическое внедрение рекомендаций. В результате в сферу науки и высшего образования уходят в значительной степени люди интеллектуально развитые, но не целеустремленные. Научная работа сохраняет относительно высокий престиж как форма «чистого» умственного труда. Однако повышение оплаты труда научных работников рассматривается при этом не как стимул к новым инновационным разработкам, а как «возвращение долга» — ликвидация несправедливого разрыва между относительно высоким социальным статусом российского ученого и невысоким уровнем его доходов.

Помимо названных двух основных проблем российское научное сообщество страдает от многих более мелких, являющихся в той или иной степени производными от них:

- ✓ низкий уровень ресурсного обеспечения (при этом увеличение финансирования чаще всего поглощается ростом оплаты труда, не улучшая общую инфраструктуру научной работы);
- ✓ «старение» научного сообщества (средний возраст ученых растет, поскольку с 1990-х гг. приток молодежи уменьшился из-за снижения престижности научного труда, а во второй половине 2000-х начали сказываться еще и последствия спада рождаемости);
- ✓ «столицентризм» (научная работа развивается главным образом в Москве, Санкт-Петербурге и, в меньшей степени, еще в нескольких крупных мегаполисах; в регионах возможности для полноценной научной работы гораздо ниже, чем в центре);
- ✓ трудности организации научных публикаций как главной формы научного «производства» (публикации в ведущих отечественных изданиях реализуются в значительной мере на базе личных отношений, из-за чего даже в ВАКовских изданиях много проходных публикаций, не содержащих инновационных данных и подходов; публикации же в зарубежных изданиях затруднены, поскольку многие российские ученые плохо знают языки международного общения и/или незнакомы с требованиями, предъявляемыми к публикациям за рубежом);
- ✓ частый разрыв между формальной научной степенью и реальной научной активностью ученых (с одной стороны, наличие в сфере диссертационных защит многих формальных и неформальных барьеров создает большие трудности для аспирантов и докторантов, в результате многие ученые даже с высокой репутацией сознательно отказываются от защиты диссертации; с другой стороны, поскольку после защиты подтверждение квалификации часто проводится формально, то сумевшие пройти защиту нередко фактически прекращают научную работу).

В целом сложившуюся ситуацию можно оценить как умеренно негативную и пока еще не катастрофическую. Она носит устойчивый характер. Хотя практически все, занятые в сфере науки или выступающие в ее поддержку, признают наличие негативных тенденций, никто не может предложить эффективной комплексной программы изменения сложившейся институциональной системы. Простое увеличение государственного финансирования развития науки и образования принципиально сложившуюся ситуацию изменить не может.

Очевидно, перелом произойдет тогда, когда будут исчерпаны возможности рентоискательского развития экономики России, что ожидается не раньше 2020-х гг., и возникнет активный спрос производителей на инновации. Качественные изменения политического руководства могли бы инициировать этот перелом уже в 2010-е гг. Однако в современной политической элите России нет влиятельных сил, которые были бы нацелены на эти изменения. Поэтому государственные программы поддержки развития отечественной науки и образования в 2010-е гг. объективно будут играть роль скорее создания плацдарма для будущего развития, чем собственно стимулирования развития.

В какой же степени эта функция выполняется федеральной целевой программой «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России»?

3. Проблемы планирования помощи развитию российского научного сообщества: неясность задач, недостаточность средств

Охарактеризуем задачи, методы и целевые показатели этой федеральной целевой программы, чтобы определить ее ценность для развития российской экономики и социальной сферы³.

Задачи совершенствования воспроизводства кадров научного сообщества России были первоначально сформулированы в ФЦП следующим образом:

1) создание *условий для улучшения* качественного состава научных и научно-педагогических кадров;

2) создание *системы стимулирования* притока молодежи в сферу науки, образования и высоких технологий, а также закрепления ее в этой сфере;

3) создание *системы механизмов* обновления научных и научно-педагогических кадров.

В редакции Постановления Правительства РФ от 18.05.2010 № 354 эти три задачи были дополнены четвертой — «развитие сети национальных исследовательских университетов». Однако здесь допущена методологическая ошибка: создание университетов в данном контексте в принципе не может быть самостоятельной *задачей*, это — один из *механизмов реализации* задач воспроизводства (обновления) кадров научного сообщества. Новая, четвертая, задача на самом деле лишь несколько уточняет ранее сформулированную третью.

Насколько задачи, которые сформулированы в анализируемой ФЦП, соответствуют реальным потребностям российского научного сообщества?

Характеризуя общие тенденции развития российской науки в последние десятилетия, следует выделить следующие негативные тенденции динамики качественного состава кадров научного сообщества и условий их деятельности, которые необходимо изменить⁴:

1) ухудшение возрастной структуры научного сообщества в первую очередь из-за сокращения удельного веса работников среднего (наиболее продуктивного) возраста;

2) феминизация научно-педагогических кадров;

3) сильное огосударствление организации научной деятельности и работы высших учебных заведений;

4) гипертрофированная концентрация научных и, в меньшей степени, научно-педагогических кадров в городах-мультимиллионерах;

5) отсутствие роста производительности инновационной деятельности кадров научного сообщества.

Из формулировок целей ФЦП следует, что в явном виде в них нашла отражение только 1-я проблема: для преодоления ухудшения возрастной структуры предполагается стимулировать приток молодежи и создавать механизм обновления кадров. В неявном виде эта ФЦП направлена в определенной степени и на решение 4-й проблемы: хотя в Постановлении Правительства РФ от 18.05.2010 речь идет о развитии сети национальных исследовательских университетов (НИУ) в целом, программа содержит раздел о строительстве новых студенческих общежитий главным образом в региональных НИУ (в Ростове-на-Дону и Красноярске). Поскольку реализация ФЦП предполагает дополнительное финансирование научных исследований, то в принципе можно говорить и о стимулировании роста производительности (точнее, результативности) научной деятельности, т. е. о мерах по решению 5-й проблемы. Что касается 2 и 3-й проблем, то они в ФЦП совершенно не отразились.

Если проблема феминизации научно-педагогических кадров пока не является особенно острой, то сложившаяся система жесткой привязки науки и высшего образования к государственному финансированию определенно вызывает тревогу. В зарубежных странах (в т. ч. экс-коммунистических) наряду с государственными давно и активно действуют коммерческие университеты и научные организации. Их деятельность считается более гибкой, теснее связанной с текущими потребностями национальной экономики, чем деятельность чисто госу-

³ Плановые задания федеральной целевой программы приводятся согласно информации, размещенной на официальном сервере этой ФЦП — «Федеральная целевая программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы» (<http://www.fcprk.ru>). Дата обращения 29.11.2012.

⁴ Подробнее см. [7].

дарственных организаций. В постсоветской России такие коммерческие организации хотя и появились, но играют незначительную роль. Как показывает статистика, доля научного персонала, работающего в негосударственных организациях, в 2000-е гг. находилась на уровне примерно 22–24% от общей численности персонала, занятого исследованиями и разработками, и к тому же в целом имела тенденцию снижаться (рис. 1).



Рис. 1. Динамика удельного веса научного персонала, работающего в организациях негосударственной собственности в общей численности персонала, занятого исследованиями и разработками, %

Составлено по: Индикаторы науки. М.: НИУ ВШЭ, 2011. С. 37 (Табл. 2.4);
Индикаторы науки. М.: НИУ ВШЭ, 2012. С. 39 (Табл. 2.4).

Что касается штатного профессорско-преподавательского персонала негосударственных вузов, то здесь тенденция к росту наблюдалась до 2007 г. (при этом достигнув уровня лишь в 12% от общей численности штатного профессорско-преподавательского персонала вузов), после чего данный показатель продемонстрировал тенденцию к снижению (рис. 2).



Рис. 2. Динамика удельного веса штатного персонала негосударственных вузов в общей численности штатного профессорско-преподавательского персонала вузов, %

Составлено по: Образование в Российской Федерации. М.: ГУ-ВШЭ, 2006. С. 172, 174 (Табл. 4.38, Табл. 4.42); Образование в Российской Федерации. М.: ГУ-ВШЭ, 2010. С. 152, 155 (Табл. 4.38, Табл. 4.42); Образование в Российской Федерации. М.: НИУ ВШЭ, 2012. С. 107 (Табл. 3.2.53), С. 108 (Табл. 3.2.55, 3.2.56).

Проблема чрезмерной этиатизации науки и высшего образования пока либо вообще находится за пределами внимания российских плановиков, либо не рассматривается ими как существенная. В определенной степени это оправданно, поскольку в «рентоискательской» экономике бизнес объективно не заинтересован инвестировать в науку и образование.

Главным недостатком ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» является, на наш взгляд, существенное противоречие между долгосрочными целями и методами (конкретными мероприятиями программы), создающими в значительной степени только краткосрочные стимулы.

Мероприятия ФЦП можно описать следующим образом:

- ✓ стимулирование закрепления молодежи путем ее вовлечения в проведение научных исследований в рамках мероприятий ФЦП (1-е направление — 35,8 млрд руб.);
- ✓ обеспечение привлечения и закрепления молодежи главным образом путем развития национальных исследовательских университетов (2-е направление — 50,9 млрд руб., из них на НИУ — 47,3 млрд);
- ✓ обеспечение подготовки научных и научно-педагогических кадров путем строительства студенческих общежитий (3-е направление — 13,6 млрд руб.)⁵.

Задачи ФЦП предполагают изменение институтов – правил, регулирующих социальные взаимодействия. На институциональный (системообразующий) характер необходимых изменений указывают формулировки целей — «создание *системы* стимулирования» и «создание *системы* механизмов». Это означает, что созданные в ходе реализации ФЦП стимулы должны продолжать действовать и после ее завершения (т. е. после 2013 г.). Однако отнюдь не все мероприятия, предложенные для реализации в рамках ФЦП, могут сами по себе обеспечить долгосрочные эффекты.

Следует признать, что мероприятия 3-го направления создают, безусловно, долгосрочные стимулы, которые будут действовать и после 2013 г. Построенные общежития заложат новые студенческие городки в Ростове-на-Дону (Южный федеральный университет) и Красноярске (Сибирский федеральный университет), что может позволить этим городам с течением времени претендовать на роль новых российских наукополисов. В крупных вузах эпохи НТР, которые размещены рядом с большими производственными центрами, университетское преподавание органически соединяется с практическими научными исследованиями. Следовательно, при благоприятном стечении обстоятельств региональные российские федеральные университеты могут сыграть роль, аналогичную роли, например, Стэнфордского университета в развитии Силиконовой долины.

Эффект от мероприятий 2-го направления зависит от того, каковы будут конкретные мероприятия, реализуемые в НИУ в рамках данной ФЦП. Если это будут мероприятия, связанные, например, с переоборудованием аудиторий и разработкой качественно новых учебных программ, то возникнут дополнительные долгосрочные стимулы для улучшения воспроизводства кадров. Однако если финансирование по каналам ФЦП будет потрачено на повышение оплаты труда преподавателей, влияние проведенных мероприятий прекратится по завершении финансирования. В программе не указано, какие именно направления использования финансирования НИУ являются приоритетными, поэтому возможно использование ресурсов ФЦП как в долгосрочных, так и в краткосрочных целях.

Более 1/3 всех финансовых ресурсов ФЦП должно быть потрачено на мероприятия 1-го направления — проведение конкретных научных исследований. Однако финансирование данных исследований в принципе не может само по себе создать долгосрочные стимулы для воспроизводства кадров научного сообщества.

Даже если бы участники конкретных научных исследований получали *очень* высокую оплату, это стимулировало бы их продолжать заниматься научной деятельностью только до конца срока исследовательского проекта (с учетом возможности участия в нескольких исследовательских проектах в рамках ФЦП — максимум до конца 2013 г.). Ведь нет никаких гарантий, что после окончания ФЦП можно будет найти новые исследовательские проекты с такой же высокой оплатой. Рациональный исследователь, не имеющий гарантий на будущее, может вообще отказаться от участия в мероприятиях ФЦП и сразу начать искать место работы вне сфер науки и высшего образования, если не высокая, но гарантированная (в долгосрочном периоде) оплата ценится им сильнее, чем высокая, но не гарантированная оплата.

⁵ Расходы на 1 и 2-е направления указаны согласно Постановлению Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 184 «О внесении изменений в Федеральную целевую программу «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы» и на 3-е направление — согласно Постановлению Правительства РФ от 21 декабря 2011 г. № 1037 «О внесении изменений в Федеральную целевую программу «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы».

Информация о выполнении мероприятий ФЦП 1-го направления в начальный период действия программы показывает, что молодые специалисты (кандидаты наук, аспиранты и студенты), участвовавшие в научных исследованиях, реально получали не столь высокую ежемесячную дополнительную оплату. У большинства участников проекта доход в течение срока участия в проекте повышался не более чем на 30–50%. В принципе существует возможность одновременного участия в двух и более проектах, но такие случаи не могут быть широко распространенными. Исходя из количества проектов и рекомендуемых нормативов количества участников каждого проекта, можно дать примерную оценку, что участниками данной ФЦП стали около 7% аспирантов, 6% докторов наук и 4% кандидатов наук. В таком случае напрашивается общий вывод: мероприятия 1-го направления ФЦП хотя и создают определенный стимул для принятия некоторыми молодыми специалистами решения о закреплении в сфере науки и высшего образования, однако же довольно слабый.

Реализация задачи ФЦП по созданию *механизмов* обновления и воспроизводства кадров возможна только при создании дополнительной мотивации к *постоянной* трудовой деятельности в сферах науки и высшего образования. Поскольку мероприятия 1-го направления не создают такой мотивации, они объективно не служат реализации стратегической задачи ФЦП. Фактически они являются лишь своеобразной материальной помощью для тех молодых специалистов, которые смогли принять участие в научных исследованиях, финансируемых согласно ФЦП.

Чтобы мероприятия 1-го направления ФЦП стали элементом формирования реального механизма обновления и воспроизводства кадров, необходимо:

1) финансирование научных исследований по ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. рассматривалось как начальный этап долгосрочной политики увеличения финансирования конкретных исследовательских проектов;

2) обеспечивать широкое распространение информации о реализации ФЦП как начального этапа долгосрочной политики увеличения финансирования конкретных исследовательских проектов.

В настоящее время оба эти условия не выполняются. В ФЦП нет указаний, что мероприятия по поддержке научной молодежи будут продолжаться после завершения программы в 2013 г.

Более того, если сравнить тексты первоначальной редакции ФЦП, согласно Постановлению Правительства РФ от 28 июля 2008 г. № 568, и новых редакций, согласно Постановлению Правительства РФ от 23 декабря 2010 г. № 1095, Постановлению Правительства РФ от 21 декабря 2011 г. № 1037 и Постановлению Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 184, то вообще можно усомниться в готовности Правительства РФ долгосрочно стимулировать проведение конкретных научных исследований. Ведь первоначально на мероприятия 1-го направления планировалось в 2009–2013 гг. выделить 45,1 млрд руб., в то время как согласно последующим редакциям — только 35,9 млрд руб. (в редакции декабря 2010 г.) и даже 35,8 млрд руб. (в редакции декабря 2011 г. и марта 2012 г.), т. е. меньше на 21%. Возможно, речь идет об отражении постфактум неизбежного сокращения *всех* ассигнований из госбюджета в условиях экономического кризиса 2008 г. Поскольку, однако, это решение было принято уже после завершения кризиса, в условиях возобновившегося роста экономики, то в принципе оно может быть воспринято именно как сигнал о нежелании Правительства РФ брать на себя долгосрочные обязательства по стимулированию научной молодежи.

Неудачна, по нашему мнению, сама базовая формулировка — «реализация мероприятий Программы обеспечит достижение следующих положительных результатов» (повышение качества возрастной структуры научных кадров, снижение среднего возраста исследователей, увеличение доли ППС высшей квалификации и т. д.). Ведь значительная часть мероприятий, которые предусмотрены в данной ФЦП (реализация исследовательских проектов, проведение конференций и т. д.), *в принципе не могут* сами по себе дать таких эффектов. Как ранее указывалось, люди принимают решения о профессиональной карьере под влияни-

ем *долгосрочных* стимулов (уровень оплаты труда, стабильность занятости, характер работы, карьерные перспективы), в то время как значительная часть мероприятий данной программы обеспечивает только *кратко- или среднесрочные стимулы* (дополнительная оплата на период проекта). В этой связи следует согласиться с мнением Е.В. Кулагиной, что «отдельные федеральные программы и попытки реформирования науки и образования, не затрагивающие проблемы реального сектора экономики, приносят такую же пользу, как “мертвому припарка”» [6].

Ведь даже то количество научных публикаций, которое будет выполнено участниками проектов данной ФЦП, нельзя рассматривать как прямой результат ФЦП. Можно не сомневаться, что многие ученые, ставшие участниками проектов ФЦП, все равно готовили бы научные публикации, даже и не участвуя в этих проектах. Иначе говоря, наблюдается не только эффект дополнительного дохода от участия в ФЦП, но и эффект замены одних публикаций другими.

Поэтому вместо «**обеспечит достижение**» следовало бы использовать в программе более корректную формулировку «**будет способствовать**». Соответственно, макроэкономические индикаторы и относящиеся к ним показатели (в Приложении № 1 федеральной целевой программы) целесообразно интерпретировать не как результаты именно данной ФЦП, а как планируемые результаты общей национальной политики стимулирования инновации. Вряд ли следует все ожидаемые достижения трактовать как прямой результат именно данной программы.

4. Проблемы планирования помощи развитию российского научного сообщества: сомнительность целевых индикаторов, необоснованность показателей

Рассмотрим теперь целевые индикаторы и плановые показатели анализируемой ФЦП. Хотя в программе их довольно много, большая часть плановых заданий описывает, так сказать, «внутренние» результаты: влияние планируемой деятельности только на непосредственных участников программы (как, например, «доля аспирантов и докторантов — участников Программы, представивших диссертации в диссертационный совет, должна достичь 80%»). Для оценки качества ФЦП необходимо проанализировать запланированные «внешние» результаты, т. е. ожидаемое влияние реализации ФЦП на макроэкономические характеристики российской науки и отечественного высшего образования.

В ФЦП фигурируют пять целевых индикаторов, характеризующих планируемую макроэкономическую динамику кадров научного сообщества России в целом (см. табл. 2).

Если сопоставить заложенные в программу динамические ряды целевых показателей с их фактической динамикой в последние годы, то качеству планирования трудно дать положительную оценку. Из пяти итоговых показателей только один (доля исследователей в возрасте 30–39 лет в общей численности исследователей в секторе высшего образования) определен более-менее корректно, — и можно ожидать, что плановый показатель 2013 г. будет выполнен, вероятно, довольно точно в соответствии с ФЦП. Другие три показателя на 2013 г. были изначально определены совершенно некорректно: показатели 2008 г. (накануне периода действия программы) могут рассматриваться как выполнение финального задания на 2013 г. Наконец, один из целевых индикаторов задан так, что достижение планового показателя может привести не к улучшению, а к ухудшению ситуации с кадрами научного сообщества.

Прокомментируем каждый из пяти макроэкономических индикаторов и соответствующие им показатели федеральной целевой программы.

Показатель *доли исследователей в возрасте 30–39 лет в общей численности исследователей в 2013 г.*, согласно ФЦП, должен составить 13,8–14,5%. Однако этот результат фактически достигнут уже в 2008 г., перед началом выполнения ФЦП, когда данный показатель составлял 14,2% (рис. 3).

Таблица 2

**Основные макроэкономические показатели ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России»
(по первоначальному варианту программы)***

№	Индикаторы	Показатели										Качественная оценка	Примечания
		2008		2009		2010		2013		прогноз			
		план	фактически	план	фактически	план	фактически	план	фактически				
1.	Доля исследователей в возрасте 30–39 лет (включительно) в общей численности исследователей, %	14,2	Нет данных	12,2–12,4	Нет данных	12,5–12,9	16,2	13,8–14,5	17–22		Задание будет значительно перевыполнено	Исходное плановое задание было не напряженным	
2.	Доля исследователей в возрасте 30–39 лет (включительно) в общей численности исследователей в секторе высшего образования, %	18,6	Нет данных	17–18	Нет данных	18–19	19,1	21–22	21–23		Задание будет выполнено	Плановое задание определено корректно	
3.	Доля профессорско-преподавательского состава государственных и муниципальных высших учебных заведений в возрасте до 39 лет (включительно) в общей численности профессорско-преподавательского состава, %	35,7	36,3	35–36	36–37		36,2	40–41	35–38		Задание может быть недовыполнено	Индикатор и показатели следует разъягировать	
4.	Доля исследователей высшей научной квалификации (кандидаты и доктора наук) в общей численности исследователей в возрасте до 39 лет (включительно), %	14,1	Нет данных	11,5–12	Нет данных	12–12,5	15,5	13,5–14,5	17–18		Задание будет значительно перевыполнено	Исходное плановое задание было не напряженным	
5.	Доля профессорско-преподавательского состава высшей научной квалификации (кандидаты и доктора наук) в общей численности профессорско-преподавательского состава государственных и муниципальных высших учебных заведений, %	63,2	63,8	58–59	59–60		64,5	63–64	68–72		Задание будет значительно перевыполнено	Исходное плановое задание было не напряженным	

* Плановые задания на 2009, 2010 и 2013 гг. даны согласно Постановлению Правительства РФ от 28 июля 2008 г. № 568; показатели за 2008 г., 2009 г. и 2010 г. (фактически) — Индикаторы науки. М.: НИУ ВШЭ, 2012. С. 45 (Табл. 2.10), С. 226 (Табл. 5.4.8); Индикаторы образования. М.: НИУ ВШЭ, 2011. С. 192 (Табл. 5.51); Образование в Российской Федерации. М.: НИУ ВШЭ, 2012. С. 110 (Табл. 3.2.58), С. 107 (Табл. 3.2.53), С. 108 (Табл. 3.2.56); Образование в Российской Федерации. М.: ГУ-ВШЭ, 2010. С. 154 (Табл. 4.4.1). Прогноз на 2013 г. — авторская оценка на основе экстраполяции действующих трендов.

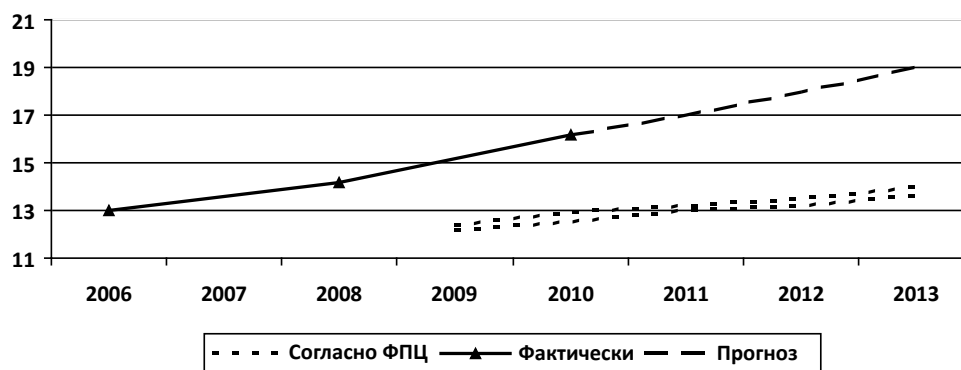


Рис. 3. Динамика показателей доли исследователей в возрасте 30–39 лет в общей численности исследователей, %

В принципе, такое соотношение исходного и финального показателей может быть оправданным, если действует тенденция к снижению (или росту) ежегодных показателей и нужно удержать их уровень, не дать ему упасть (дать вырасти). Однако для данного случая такое объяснение невозможно: тенденции к снижению этих показателей на протяжении 2004–2008 гг. не было, наоборот, в 2006–2008 гг. наблюдался их заметный рост (табл. 3). К тому же и ежегодные плановые задания на 2009–2013 гг. предполагают ежегодное увеличение показателя.

Таблица 3

Динамика возрастной структуры исследователей

Возрастные группы	2004		2006		2008	
	чел.	%	чел.	%	чел.	%
До 29 лет	61 805	15,4	66 179	17,0	66 191	17,6
30–39 лет	52 251	13,0	50 937	13,0	53 364	14,2
40–49 лет	87 819	21,9	73 944	19,0	62 733	16,7

Составлено по: Индикаторы науки. М.: НИУ ВШЭ, 2011. С. 43 (Табл. 2.10).

Можно предложить и альтернативное объяснение: разработчики ФЦП не имели доступа к свежей статистике⁶, поэтому допустили недооценку стартового уровня. Однако если плановое задание на 2009 г. (12,2–12,4%) находится ниже фактического показателя 2006 г. (13%), то предположение о добросовестных, но слабо информированных плановиках вряд ли выдержит критику. Ведь вряд ли было очень трудно найти в 2008 г. (это год разработки ФЦП) данные за позапрошлый 2006 г.

Приходится признать, что в данном случае наблюдается банальный пример сознательно выбранного «самовыполняемого» планового задания, которое, так сказать, нельзя не выполнить.

Следующий плановый показатель, показатель доли исследователей в возрасте 30–39 лет (включительно) в общей численности исследователей в секторе высшего образования, выглядит заметно лучше обоснованным, чем предыдущий. Правда, и здесь план на 2009 г., 17–18%, предполагает достижение уже достигнутого, поскольку в 2008 г. фактический показатель был 18,6%. Однако такие расхождения разумно объяснимы тем, что плановики в 2008 г., работая над ФЦП, заведомо не имели информации о результатах за текущий год и ориентировались на последний известный им показатель позапрошлого года (17,8% в 2006 г.). Что касается плано-

⁶ Статистическая макроэкономическая информация поступает в открытый доступ обычно через 8–10 месяцев после завершения очередного хозяйственного года. При этом ключевые для ФЦП показатели (например, научные кадры — исследователи по возрастным группам) собираются раз в два года. Таким образом, в 2008 г. были доступны данные за 2006 г.

вого задания на 2013 г., то экстраполированный тренд изменения показателя оказался несколько ниже предусмотренной планом «вилки» (рис. 4). Если приложить усилия, то, вероятно, по данному показателю можно выполнить (возможно, даже перевыполнить) плановое задание, добившись тем самым существенно позитивных изменений в сравнении с действующими тенденциями.

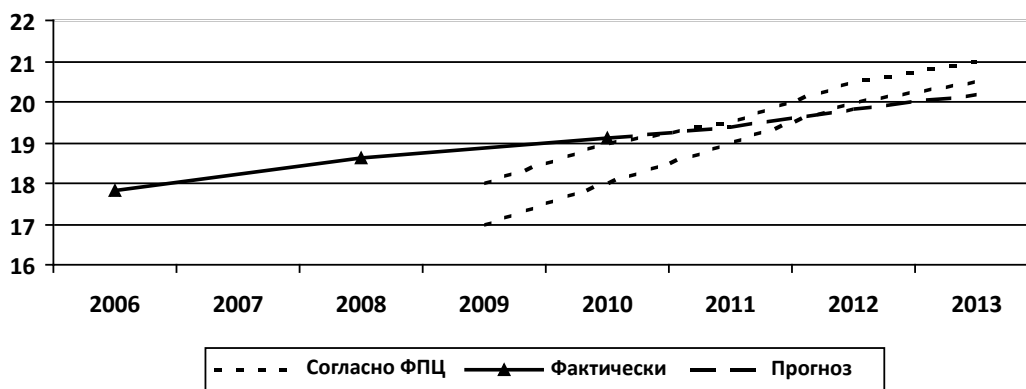


Рис. 4. Динамика показателей доли исследователей в возрасте 30–39 лет (включительно) в общей численности исследователей в секторе высшего образования, %

Очень интересен третий показатель — показатель доли профессорско-преподавательского состава (ППС) государственных и муниципальных высших учебных заведений в возрасте до 39 лет в общей численности ППС. Здесь можно заметить сразу две ошибки, сделанные при разработке ФЦП.

Первая ошибка допущена уже при выборе самого индикатора: в один индикатор свели два составных (доля ППС в возрасте до 29 лет и доля ППС в возрасте 30–39 лет), показатели которых изменялись в последние годы разнонаправленно (табл. 4). Если доля самых молодых преподавателей в 2006–2010 гг. упала с 15,9 до 12%, то доля преподавателей следующей возрастной когорты, наоборот, выросла с 19,6 до 24,2%. Опасность заключается в быстром росте разрыва между молодежью и преподавателями среднего возраста (пропорция изменилась с почти 4:5 в 2006 г. до 1:2 в 2010 г.). Это означает нарушение воспроизводства профессорско-преподавательских кадров, что чревато в будущем серьезными проблемами.

Таблица 4

Динамика возрастной структуры ППС государственных и муниципальных вузов

Возрастные группы	Показатели	2006	2007	2008	2009	2010
В возрасте до 30 лет	тыс. чел.	53,0	52,0	49,3	47,5	38,9
	%	15,9	15,3	14,4	13,9	12,0
В возрасте 30–39 лет	тыс. чел.	65,6	69,5	72,8	76,8	78,7
	%	19,6	20,4	21,3	22,4	24,2
В возрасте до 39 лет	%	35,4	35,7	35,7	36,3	36,2

Составлено по: Индикаторы образования. М.: НИУ ВШЭ, 2011. С. 191 (Табл. 5.50), С. 192 (Табл. 5.51), С. 189 (Табл. 5.48); Образование в Российской Федерации. М.: НИУ ВШЭ, 2012. С. 109 (Табл. 3.2.57), С. 110 (Табл. 3.2.58).

Вторая ошибка — это сомнительность обоснованности финального показателя. Указанный в ФЦП показатель данного индикатора на 2013 г., 40–41%, с высокой вероятностью останется невыполненным: на основе тренда предшествующих лет прогнозируется показатель на уровне примерно 37% (рис. 5). Правда, этому расхождению между прогнозом на основе тренда и плановым заданием можно дать и положительную оценку: мы видим по-настоящему напря-

женное плановое задание, для реализации которого надо *переломить*, существенно изменить действующие тенденции.

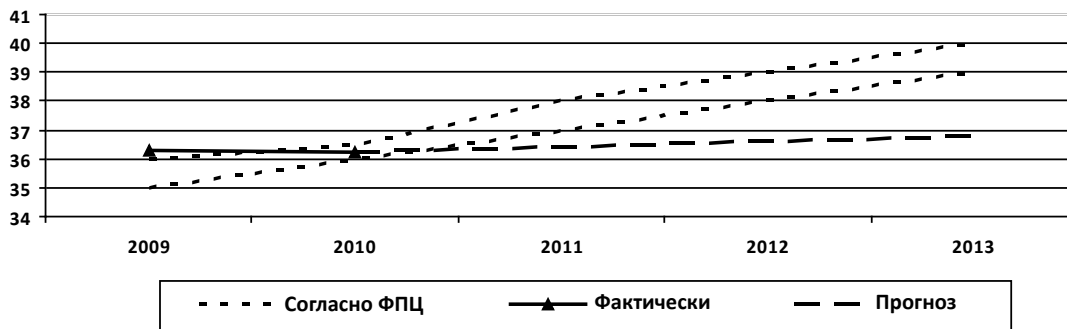


Рис. 5. Динамика показателей доли ППС государственных и муниципальных высших учебных заведений в возрасте до 39 лет в общей численности ППС, %

Самое интересное, что в принципе это напряженное плановое задание можно выполнить ценой не улучшения, а *ухудшения* возрастной структуры ППС. Ведь если будет наблюдаться сильный рост доли ППС в возрасте 30–39 лет (предположим, до 27–28%) при сохранении современной доли ППС в возрасте до 29 лет (на уровне 12–13%), то плановое задание окажется выполненным. Но при этом вузам будет подложена «бомба замедленного действия». Не просто сильный, но *очень* сильный разрыв в численности среднего и молодого поколений преподавателей создаст через пару десятков лет существенные сложности. Когда более старшее поколение начнет сокращаться (уходить на пенсию), то заменить его окажется некем. Даже если в вузы к тому времени придет много молодых преподавателей, они не смогут адекватно заменить уходящее старшее поколение, ввиду более низкой квалификации.

Четвертым макроэкономическим показателем является *доля исследователей высшей научной квалификации (кандидаты и доктора наук) в общей численности исследователей в возрасте до 39 лет*. Снова наблюдаем ту же картину, что и с первым показателем: уровень в 13,5–14,5%, намеченный на 2013 г., фактически достигнут уже в 2008 г., перед стартом программы, когда данный показатель составлял 14,1% (рис. 6). Перед нами снова «самосбывающееся» плановое задание.

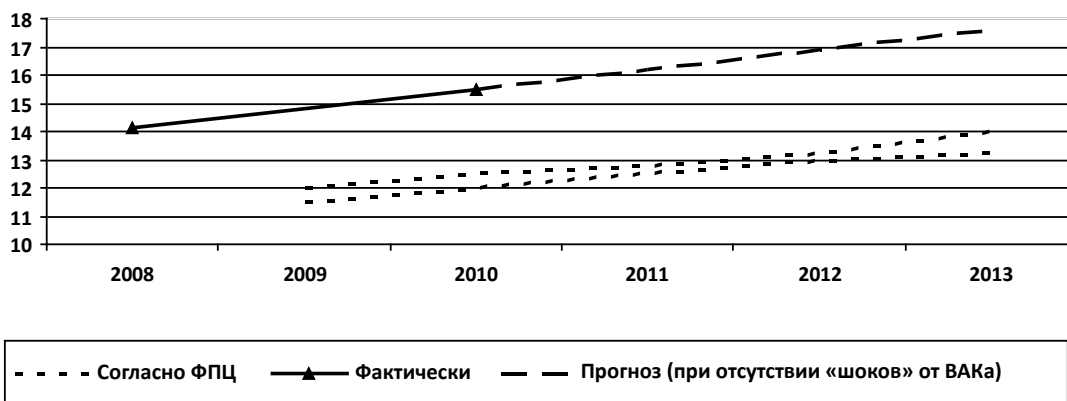


Рис. 6. Динамика показателей доли исследователей высшей научной квалификации (кандидаты и доктора наук) в общей численности в возрасте до 39 лет, %

Последний важный макроэкономический индикатор — это *доля профессорско-преподавательского состава (ППС) высшей научной квалификации (кандидаты и доктора наук) в общей численности ППС государственных и муниципальных высших учебных заведений*. Как и в предыдущем случае, финальный показатель 63–64%, намеченный на 2013 г., фактически был достигнут уже в 2008 г., когда он составлял 63,2% (рис. 7). При таком плановом задании надо очень сильно постараться, не для того, чтобы выполнить план, а чтобы его *не выполнить*.

Итак, можно сделать прогноз, что из пяти финальных макроэкономических показателей федеральной целевой программы в 2013 г. плановые задания по трем индикаторам (первому, четвертому и пятому) будут, вероятнее всего, *очень* заметно перевыполнены. Подобное, однако, можно будет рассматривать как успех скорее планово-бюрократической отчетности, но не как успех развития социальной сферы. Если по трем позициям плановые задания априори являлись ненапряженными, то их перевыполнение не принесет пользы национальной экономике. Напряженными можно считать лишь третий показатель (но здесь не вполне корректен сам индикатор) и второй.

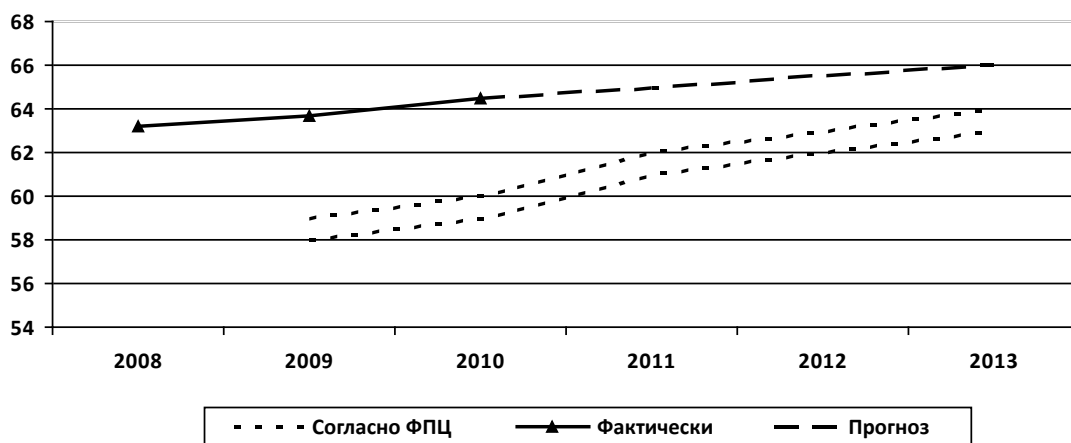


Рис. 7. Динамика показателей доли профессорско-преподавательского состава (ППС) высшей научной квалификации (кандидаты и доктора наук) в общей численности ППС государственных и муниципальных высших учебных заведений

5. Проблемы планирования помощи развитию российского научного сообщества: загадочность корректировок, непрозрачность контроля за выполнением

«Хорошее» (результативное) планирование категорически нельзя сводить только к качественной разработке плановых заданий. Хорошо разработанный план может оказаться перечеркнутым из-за отсутствия контроля за его выполнением, и, напротив, изначально слабо проработанный план может быть существенно улучшен с помощью последующих корректировок.

Недостаточно высокое качество принятого в 2008 г. первоначального варианта анализируемой федеральной целевой программы тоже могло бы быть устранено при последующей корректировке плана. Конечно, плановое задание, которое приходится «на ходу» существенно уточнять, не может полноценно выполнять свою главную функцию — служить ориентиром для самостоятельных решений негосударственных субъектов. Однако если в плане изначально были допущены серьезные ошибки, то более верно в них не упорствовать и руководствоваться тем принципом, что лучше позже, чем никогда.

Применительно к ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» не только целесообразность, но даже неизбежность ее корректировки связана с тем, что эту программу принимали за несколько месяцев до развертывания кризиса 2008 г. Кризис не мог не внести определенных корректировок в выполнение ФЦП, поэтому была возможность «по ходу дела», не теряя лица, не только внести поправки на кризис, но и устранить первоначальные ошибки в планировании.

Действительно, согласно данным официального сервера программы, в нее четыре раза вносили изменения — дважды в 2010 г.⁷, один раз в 2011 г. и последний раз в марте 2012 г. При этом в опубликованных текстах изменений трижды фигурировали прямые указания на изменение плановых макроэкономических показателей (табл. 5).

⁷ Попутно следует заметить, что внесение поправок дважды в течение одного года, с интервалом всего в 7 месяцев, кажется несколько странным. Такие частые изменения могут означать либо отсутствие комплексности в мониторинге выполнения плана, либо необходимость реагировать на какие-то экстренные обстоятельства. Поскольку в 2010 г. не наблюдалось никаких экстренных обстоятельств в развитии науки и высшего образования, то странную частоту во внесении поправок следует отнести скорее к недостаткам системы контроля за выполнением программы.

Таблица 5

Коррекция макроэкономических показателей ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России»

№	Индикаторы	Показатели					2013 г., план	Коррекция плана в марте 2012 г.	2013 г., прогноз
		2008 г.	Первоначальный план, принятый в 2008 г.	Коррекция плана в мае 2010 г.	Коррекция плана в декабре 2011 г.	Коррекция плана в марте 2012 г.			
1.	Доля исследователей в возрасте 30-39 лет (включительно) в общей численности исследователей, %	14,2	13,8-14,5	13,6-14	13,6-14,5	13,8-14,6	17-22		
2.	Доля исследователей в возрасте 30-39 лет (включительно) в общей численности исследователей в секторе высшего образования, %	18,6	21-22	20,5-21	-	-	21-23		
3.	Доля профессорско-преподавательского состава государственных и муниципальных высших учебных заведений в возрасте до 39 лет (включительно) в общей численности профессорско-преподавательского состава, %	35,7	40-41	39-40	-	-	35-38		
4.	Доля исследователей высшей научной квалификации (кандидаты и доктора наук) в общей численности исследователей в возрасте до 39 лет (включительно), %	14,1	13,5-14,5	13,2-14	-	-	17-18		
5.	Доля профессорско-преподавательского состава высшей научной квалификации (кандидаты и доктора наук) в общей численности профессорско-преподавательского состава государственных и муниципальных высших учебных заведений, %	63,2	63-64	63-64	-	-	68-72		

Составлено по: Постановление Правительства РФ от 28 июля 2008 г. № 568; Постановление Правительства РФ от 18.05.2010. № 354 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы»; Постановление Правительства РФ от 21.12.2011. № 1037 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы»; Постановление Правительства РФ от 03.03.2012. № 184 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы». <http://fcp.ecompmu.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2012/259/> Дата обращения 29.11.2012.

Первая корректировка производилась в мае 2010 г. и касалась всех шести индикаторов. В какую же сторону происходило изменение? Естественно (для логики бюрократической организации), в сторону понижения!

В отношении третьего показателя такое понижение (было 40–41%, стало 39–40%) имеет рациональный смысл. Как ранее отмечалось, этот показатель представляется завышенным, и с такой коррекцией данное плановое задание представляется хотя и напряженным, но более реалистичным. При этом, правда, остаются в силе ранее сделанные замечания, что в данном случае сам индикатор сформулирован некорректно.

Однако зачем же понижать плановые задания по тем трем индикаторам (первому и двум последним), где финальные показатели были уже достигнуты перед началом ФЦП? Ведь в результате таких поправок плановый абсурд принял какую-то комедийную форму. Получилось, в частности, что перед началом работы над ФЦП, уже в 2008 г., финальные плановые задания на 2013 г. были по первому и четвертому плановым показателям не просто выполнены, а даже *перевыполнены*⁸! Отметим, что эта странная коррекция проводилась в 2010 г., когда Госкомстат, по идее, уже мог иметь показатели предпланового 2008 г.

Второй и третий раз корректировка финальных плановых показателей производилась в декабре 2011 и марте 2012 гг. На этот раз она касалась лишь одного показателя, самого первого, причем в сторону *повышения*. Это подтверждает нашу оценку, что исходные и, тем более, сниженные в 2010 г. плановые задания по данному показателю были крайне заниженными, никак не напряженными. В результате всех исправлений плановая работа по этому показателю выглядит так: изначально плановое задание было заниженным, потом его еще больше занизили, но затем вернулись практически к тому же исходному заданию, которое сформулировали в 2008 г. Это напоминает «нащупывание» корректного задания методом «тыка».

Что касается других трех макроэкономических плановых заданий, которые, по нашей оценке, определены не совсем (или совсем не) корректно, то в 2011 и 2012 гг. их изменять не стали. Поэтому в следующем, 2013 г., когда ФЦП завершится, может наступить момент истины: как невыполнение, так и слишком сильное перевыполнение плана сигнализируют о неудовлетворительности плановой работы. Правда, официальная статистика макроэкономических показателей на 2013 г. будет доступна не раньше чем в 2014 г. К тому времени, например, может быть принята новая федеральная программа, как продолжение предыдущей. О том, что предшествующая программа была разработана и выполнена несколько своеобразно, никто и не вспомнит: «Программа окончена. Да здравствует новая программа!»

Доступная информация о выполнении ФЦП в 2009–2011 гг. предупреждает и о многих других проблемах контроля за выполнением этой программы.

В настоящее время при финансировании научных исследований (не только по данной ФЦП) в России сложилась негативная тенденция – принимать решения об отборе заявок на основании, прежде всего, указанной в заявках сметы расходов. По некоторым данным, в настоящее время примерно 70% совокупной балльной оценки поданных заявок определяются именно сметой. Действует принцип: чем ниже бюджет проекта, тем выше его оценка.

В результате происходит *стимулирование не лучших, а средних (или даже худших)* научных коллективов, — именно таких, которые готовы за небольшие деньги проводить научную работу не очень высокого качества (или даже имитировать настоящую научную работу). В том же случае, если получателями небольшой оплаты становятся ученые и преподаватели высокой квалификации, то низкая оплата не создает никаких (или почти никаких) дополнительных стимулов. Развитие данной тенденции может привести к тому, что влияние стимулирующих мероприятий на характеристики российского научного сообщества будет в лучшем случае низким (а в худшем даже отрицательным).

⁸ На графиках в нашей статье плановые задания были показаны в соответствии с изменениями в ФЦП, принятыми в мае 2010 г., в то время как в тексте предыдущего раздела приведены показатели исходного задания, принятого в 2008 г.

Большое количество серьезных критических замечаний по поводу проработанности плановых заданий и по поводу контроля за их выполнением приводит к выводу, что в настоящее время аналитическое обеспечение реализации ФЦП неполностью соответствует объективным потребностям. Можно говорить об отсутствии четкого алгоритма профессионального мониторинга выполнения мероприятий ФЦП. К анализу самой ФЦП и результатов ее выполнения, судя по общедоступной информации, не привлекались экономисты и социологи, специализирующиеся по проблемам развития сфер науки и высшего образования. Ведь отмеченные многочисленные недостатки программы вряд ли стали возможны, если бы работой над ней занимались настоящие специалисты.

Информация об этой ФЦП доступна для всех благодаря, в первую очередь, специальному сайту в сети Интернет (<http://www.fcprk.ru>). Однако на данном сайте содержится лишь формальная информация о мероприятиях ФЦП (и то не вся⁹), но нет никаких данных о том, как же они выполняются. Правда, кое-что об этом можно выяснить из информации на другом сервере, посвященном всем федеральным целевым программам — «Федеральные целевые программы России» (<http://fcr.economy.gov.ru>). Здесь можно выяснить, в частности, какие именно исследовательские проекты финансировались в рамках анализируемой нами ФЦП и в каком размере осуществлялось ежегодное финансирование. Однако узнать, в какой степени достигаются ежегодные плановые показатели основных индикаторов, интересующимся не удастся и на этом сервере¹⁰. Налицо типичный признак бюрократического планирования, когда контроль понимается как отслеживание в первую очередь движения денежных потоков (затрат) без отслеживания динамики целевых показателей (результатов). Цель — ничто, движение — все!

На самом деле, контроль за выполнением заданий программы безусловно происходит. Но он осуществляется кулуарно, без публичных отчетов перед научной общественностью.

Сейчас Министерство образования и науки РФ одновременно является и главным разработчиком программы, и главным ее заказчиком (вместе с Управлением делами Президента Российской Федерации). Именно под эгидой этого Министерства осуществляются и мероприятия по анализу выполнения ФЦП¹¹, результаты которых не выходят на всеобщее обозрение.

Главной причиной всех отмеченных недостатков в организации социального планирования является, по нашему мнению, *отсутствие механизма независимой оценки* самой ФЦП и мероприятий, осуществляемых в рамках программы. Поскольку данный проект направлен на совершенствование характеристик научных и научно-педагогических кадров, необходимо привлечение для независимой (вневедомственной) оценки ФЦП представителей российской научной общественности. Получатель государственной помощи должен контролировать направления и объем помощи, если хочет, чтобы эта помощь давала существенный результат.

Однако в какой степени российское научное сообщество готово к участию в контроле за планированием своего собственного развития? В настоящее время представители российской научной общественности выступают экспертами по отдельным проектам, реализуемым в рамках ФЦП, но их не привлекают к экспертизе федеральной целевой программы. Да и сама научная общественность не спешит выразить свое желание заняться такой

⁹ На данном сайте представлены тексты Постановлений от 18 мая и 23 декабря 2010 г., а также от 3 марта 2012 г., но нет текста Постановления от 21 декабря 2011 г. (Дата обращения 29.11.2012).

¹⁰ Выполнение целевых показателей анализируемой нами ФЦП описывается на этом сервере следующим образом: «По итогам 2011 года из 11 целевых индикаторов и показателей плановые значения достигнуты по 10 позициям» (для сравнения: по итогам 2010 г. — по 9 позициям). Читателю предлагается самому догадаться, какие именно показатели оказались не выполнены, а среди выполненных — какие и насколько перевыполнены.

¹¹ Заметим, что анализ выполнения ФЦП является составной частью данной программы: мероприятие 4.2. «Аналитическое обеспечение реализации Программы» предусматривает выполнение проектов научно-технической направленности по обеспечению мониторинга реализации Программы, оценке уровня достижения цели и решения задач Программы, иных научно-исследовательских проектов в целях подготовки аналитических материалов для органов управления Программой. Таким образом, Министерство образования и науки РФ, с одной стороны, смогло формально обойти обвинение в наличии только самоконтроля, а с другой стороны, получило возможность «контролировать процесс контроля».

экспертизой. Ведь ФЦП действует уже четвертый год, но попробуйте найти в научной периодике анализ этой программы. Возникает ощущение, что на программу государственной помощи ее получатели реагируют согласно половице «дареному коню в зубы не смотрят». В результате реализация этой программы ведет не столько к улучшению условий развития российского научного сообщества, сколько к имитации этого улучшения.

Анализ федеральной целевой программы заставляет задуматься не только над деятельностью ее субъектов (российских плановиков), но и над деятельностью ее объектов (российских ученых). Первые, похоже, имеют широкую реальную «свободу рук» в бесконтрольной разработке и реализации весьма своеобразных плановых программ; вторые имеют пока лишь потенциальную возможность увеличить степень свободы своей деятельности. Свобода, понимаемая как расширение возможностей для развития, возможна лишь тогда, когда люди активно выражают желание ее получить. Российской бюрократии нужна свобода от контроля со стороны общества, и она ее имеет. А вот нужна ли свобода от бюрократии нашему российскому научному сообществу, привыкшему развиваться «под крылом» государственного патернализма?

* * *

В заключение наметим некоторые перспективы анализа имитационных институтов.

Прежде всего важно оценить распространенность имитационного планирования. На примере проанализированной ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» хорошо видны те «сигналы», по которым можно отличать имитационные программы от реальных. Это, в частности:

1) противоречие между декларированными долгосрочными целями и предусмотренными мероприятиями (которые могут давать только краткосрочный результат);

2) превалирование «внутренних» показателей (описывающих влияние программы только на ее непосредственных участников) над «внешними» (описывающими влияние программы на некую социальную группу);

3) ненапряженность плановых заданий (которую можно оценить по трендам изменения соответствующих показателей и по сопоставлению исходных плановых с фактическими показателями начальных лет планового периода);

4) корректирование плановых заданий в сторону понижения (если только они не обусловлены какими-то объективными кризисными событиями).

Экономистам-транзитологам предстоит очень интересная работа по «тестированию» многочисленных постсоветских программ развития. Сейчас трудно предвидеть, каким окажется в результате этого анализа соотношение «настоящих» и имитационных программ. Можно лишь предположить, что наиболее реальными окажутся те программы, в которых затрагиваются интересы сильных отраслевых и региональных групп влияния (как, например, программы «Юг России»), а наиболее имитационными — те программы, за которыми не стоит сильнее лобби (на примере проанализированной ФЦП видно, что ученые оказались плохими лоббистами).

Следует, наконец, обратить внимание на то, что изучение имитационных институтов выходит далеко за пределы анализа имитационного планирования. К сожалению, имитация модернизации стала одной из типичных характеристик постсоветского общества. Оставаясь только в кругу проблем развития сфер науки и образования, можно назвать немало примеров таких имитаций: дополнительное образование часто сводится к погоне за престижными «корочками» (см. [8]), грантовые конкурсы скрывают распределение грантов между «своими людьми», студенческие зарубежные стажировки нередко трансформируются в «утечку умов»... Примеров подобного рода много во всех областях жизни постсоветского общества. Видимо, период доминирования (или, по крайней мере, сильного развития) имитирующих институтов — это неизбежная промежуточная стадия между периодом отказа стран догоняющего развития от традиционных институтов и периодом формирования в этих странах новых эффективных «правил игры».

ЛИТЕРАТУРА

1. Индикаторы науки: 2010: стат. сб. М.: НИУ ВШЭ, 2011.
2. Индикаторы науки: 2011: стат. сб. М.: НИУ ВШЭ, 2011.
3. Индикаторы науки: 2012: стат. сб. М.: НИУ ВШЭ, 2012.
4. Индикаторы образования: 2011: стат. сб. М.: НИУ ВШЭ, 2011.
5. Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. М.: Экономика, 2011.
6. Кулагина Е.В. Человеческий потенциал наукоемкой сферы: тенденции развития. 2012. (Рукопись).
7. Латов Ю.В. Институциональные препятствия повышению качества кадров научного сообщества (размышления над федеральной целевой программой «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России») // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). 2011. Т. 3. № 3.
8. Латова Н.В., Латов Ю.В. Методология институционального анализа социального неравенства в доступе к андрагогическому образованию // Terra Economicus. 2010. Т. 8. № 3.
9. Мюрдаль Г. Современные проблемы «третьего мира». М.: Прогресс, 1972.
10. Образование в Российской Федерации: 2006: стат. сб. М.: ГУ-ВШЭ, 2006.
11. Образование в Российской Федерации: 2008: стат. сб. М.: ГУ-ВШЭ, 2008.
12. Образование в Российской Федерации: 2010: стат. сб. М.: ГУ-ВШЭ, 2010.
13. Образование в Российской Федерации: 2012: стат. сб. М.: НИУ ВШЭ, 2012.
14. Парсаданов Г.А., Егоров В.В. Прогнозирование национальной экономики. М: Высшая школа, 2002.
15. Постановление Правительства РФ от 28.07.2008. № 568 «О федеральной целевой программе «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы».
16. Постановление Правительства РФ от 18.05.2010. № 354 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы».
17. Постановление Правительства РФ от 23.12.2010. № 1095 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы».
18. Постановление Правительства РФ от 21.12.2011. № 1037 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы».
19. Постановление Правительства РФ от 03.03.2012. № 184 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы».
20. Прикладное прогнозирование национальной экономики: Учебное пособие / Под ред. В.В. Ивантера. М.: Экономистъ, 2007.