

Государственные фонды поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности: состояние, проблемы, перспективы



С. И. Черных,
д. э. н., профессор, зав. сектором
Института проблем развития науки РАН
e-mail: S.Chernih@issras.ru



И. С. Букина,
к. э. н., с. н. с.
Института экономики РАН
e-mail: bis.email@gmail.com

Проблема финансирования научных исследований и инновационных разработок всегда остается актуальной, поскольку в условиях рыночных отношений государственное финансирование предельно ограничивается, а спрос со стороны предпринимателей неустойчив и носит узкоспециализированный характер. В связи с этим чрезвычайно повышается важность форм финансирования, альтернативных традиционной сметной, в частности, посредством фондов поддержки науки и инноваций. В настоящей статье рассматривается деятельность государственных фондов поддержки научных исследований и внедрения инноваций в России. Анализируются как правовые основы их деятельности, так и их финансовое состояние. В статье обозначены критические проблемы в деятельности данных фондов, а также возможные пути их решения.

Ключевые слова: государственные фонды, гранты, исследования и разработки, инновации, бюджетные средства.

Государственные фонды поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности представляют собой квазигосударственные организации, финансируемые за счет средств государственного бюджета. Подобные фонды практически во всех развитых странах представляют собой основной инструмент реализации государственной научно-технической политики, что, несомненно, обуславливает некоторую политическую подчиненность таких фондов, степень которой варьируется в зависимости от типа фонда и страны. Однако западные фонды обладают достаточной свободой в области принятия решений о направлениях распределения денежных средств, в первую очередь грантов. Вообще следует отметить, что в зарубежной практике редко употребляются иные, кроме грантов (grants), виды финансирования научных исследований. Даже собственно базовое финансирование основывается на предоставлении грантов специальными фондами (grant agencies), являющимися государственными или получающими государственное финансирование.

Учитывая позитивный опыт развитых стран, в частности деятельность Национального научного фонда США (NSF), Указом Президента РФ от 27 апреля 1992 г. № 426 «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации» был создан Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ). Через два с половиной года согласно постановлению Правительства РФ от 8 сентября 1994 г. № 1023 был создан Российский гуманитарный научный фонд (РГНФ), специализирующийся на предоставлении средств для проведения гуманитарных исследований и распространения гуманитарных знаний в обществе. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 1994 г. № 65 был создан Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (ФРМП). Самым же первым отечественным фондом можно считать Российский фонд технологического развития (РФТР), который был образован по приказу Министерства науки, высшей школы и технической политики РФ от 26 февраля 1992 г. № 212. Отметим

также, что в настоящей статье авторы не ставят перед собой задачу анализировать практически только начавшуюся деятельность Фонда перспективных исследований, созданного согласно Федеральному закону от 16 октября 2012 г. № 174-ФЗ для содействия осуществлению научных исследований и разработок в интересах обороны и безопасности страны.

Поддержка научных исследований (Российский фонд фундаментальных исследований и Российский гуманитарный научный фонд)

Поддержка научных исследований через систему грантов можно рассматривать в качестве альтернативы базовому (сметному) бюджетному финансированию, заключающейся в формировании конкурентной (конкурсной) среды в научной сфере при распределении государственных средств на проведение исследований и разработок (ИР). Как справедливо отмечает И. Дежина, «путем создания фондов (РФФИ и РГНФ — авторы) государство стремилось смягчить обострившееся противоречие между традиционными организационными формами науки, структурой и объемом исследовательских работ, с одной стороны, и резко сократившимися возможностями их ресурсного обеспечения — с другой. Фонды не могли появиться в советской административно-командной системе, потому что они базируются на принципиально отличной парадигме. Научный фонд — это новая идеология, новая технология и механизмы финансирования и контроля» [1].

Ключевым инструментом в деятельности РФФИ и РГНФ (и частично ФРМП) является грант. При этом практически все проблемы финансирования ИР через данный инструмент связаны с неоднозначностью его правового статуса в России. Различные законодательные акты оперируют собственной трактовкой гранта. Так, в статье 2 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (в ред. Федерального закона от 20 июля 2011 г. № 249-ФЗ) понятие «грант» определено как «денежные и иные средства, передаваемые безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории РФ в установленном Правительством РФ порядке, на проведение конкретных научных исследований на условиях, предусмотренных грантодателями». Гранты, согласно пунктам 8 и 9 статьи 15 указанного Закона, передаются научным работникам, научным организациям, образовательным учреждениям высшего профессионального образования, другим юридическим лицам и гражданам. Порядок использования грантов должен соответствовать законодательству РФ или другой страны (в случае их использования на территории иностранного государства), а также условиям, на которых эти гранты выделяются.

С точки зрения бюджетного законодательства грант — это один из видов субсидий, распределяемый на конкурсной основе. Но в Бюджетном кодексе РФ

такого понятия до последнего времени не было и это вызывало трудности в правоприменительной практике¹. Для исправления такой ситуации Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 181-ФЗ в статьи 78 и 78.1 Бюджетного кодекса были внесены поправки, согласно которым гранты «числятся» в составе субсидий, в том числе предоставляемых на конкурсной основе в порядке, установленном соответствующим органом исполнительной власти.

В гражданском же законодательстве понятие «грант» как вид сделки по-прежнему отсутствует. Некоторые специалисты считают, что по сути близким к договору о предоставлении гранта в Гражданском кодексе РФ можно считать договор пожертвования (статья 582 части второй Гражданского кодекса РФ): «По смыслу этой статьи пожертвованием признается дарение вещи или права в общеполезных целях, которое может делаться гражданам, отдельным видам юридических лиц, а также публично-правовым образованиям (Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям). Целевой характер пожертвования для граждан должен быть, а для юридических лиц может быть обусловлен жертвователем использованием имущества по определенному назначению» [2]. Тем не менее, следует констатировать отсутствие специального регулирования гражданско-правового вида договора на предоставление гранта.

Имеется также несоответствие между правовым и хозяйственным статусом самих научных фондов. Данное несоответствие, прежде всего, происходит из-за нечеткого определения самого понятия фонда. Как и в случае с понятием гранта, трактовка фонда с точки зрения различных отраслей права не совпадала. В статье 118 Гражданского кодекса РФ фонд определяется как не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели. Аналогичное определение фонда как некоммерческой организации содержится в статье 7 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». К отличительным признакам фонда относится отсутствие у учредителей (участников) фонда имущественных прав в отношении собственных средств фонда, а также публичность деятельности последнего. Публичность обуславливается целевым характером использования средств фонда, который создается не для целей извлечения прибыли, а выполнения иных задач.

При этом за государственными фондами, к которым относятся не только РФФИ и РГНФ, но и РФТР, ФРМП, а также Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ и т. п., закреплены иные

¹ Согласно пункту 1 статьи 78 Бюджетного кодекса РФ (в ред. Федерального закона от 5 августа 2000 г. № 116-ФЗ) понятие «грант» включалось в понятие «субвенция» как безвозмездно переданные средства бюджетам других уровней, выделяемых на целевой основе. Вступление в силу Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ повлекло за собой ряд существенных изменений бюджетного процесса и, в частности, отмену использования термина «грант» в отношении средств, передаваемых бюджетам нижестоящих уровней.

статусы, нежели «некоммерческая организация». В отношении государственных фондов поддержки научно-исследовательской деятельности Федеральным законом от 20 июля 2011 г. № 249-ФЗ была введена статья 15.1 «Государственные фонды» в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике». Согласно данной статье, государственные фонды могут создаваться в форме бюджетных или автономных учреждений, а функции и полномочия учредителя федеральных государственных фондов осуществляет Правительство Российской Федерации. Руководители коллегиальных органов управления федеральных государственных фондов назначаются Президентом Российской Федерации.

Коллегиальный орган управления ответственен за разработку критериев оценок заявок на участие в проектах, установление порядка проведения конкурсов и организацию их рассмотрения, определение финансирования проектов и т. п. Экспертный совет, создаваемый в рамках фонда, осуществляет экспертизы проектов, представляет свои рекомендации по объемам финансирования проектов и порядке их проведения.

Статьей 15.1 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» также определено, что фонд обязан размещать все необходимую информацию, включая сведения о проведении конкурсов, требованиях к участникам, решения о выделении финансовых средств, а также ежегодный отчет в открытом доступе в сети Интернет.

Рассмотрим, как формируются собственные средства РФФИ и РГНФ. Согласно уставам фондов источниками их ресурсов служат:

- средства федерального бюджета;
- добровольные взносы и пожертвования организаций и граждан, в том числе иностранных юридических и физических лиц;
- иные источники, не запрещенные законом.

В табл. 1 показаны данные об объемах финансирования РФФИ и РГНФ из средств федерального бюджета с момента их создания по настоящее время. В целом из федерального бюджета на формирование собственных средств научных фондов выделялось от 2,6 до 7,0% от общего объема расходов на гражданскую науку. Поскольку последний составляет менее 1% ВВП, делаем вывод, что на долю научных фондов приходится в относительном выражении весьма незначительные суммы.

Из данных табл. 1 следует, что удельный вес затрат на РФФИ и РГНФ из средств федерального бюджета на науку постепенно рос, достигнув пика в 1999 г., а затем начал снижаться. Однако в 2009–2010 гг. эта доля резко сократилась — с 4,6% в 2008 г. до 3,3 и 2,6% в 2009 и 2010 гг., соответственно. При этом номинальный объем выделяемых средств в 2009 г. несколько возрос по сравнению с 2008 г. — с 7700,9 млн руб. до 8285,8 млн руб. В 2010 и 2011 гг. как номинальный, так и относительный объем финансирования фондов сократился до примерно 7000 млн руб., что относительно общих расходов на науку, выделяемых из бюджета, составило 2,6% в 2010 г. и 2,2% в 2011 г. Лишь в 2012 г., в ответ на заявления ученых, финансирование фондов было увеличено до 9502,4 млн руб. (т. е. почти на 30% в реальном выражении).

Можно было бы связать такое положение дел с последствиями кризиса осени 2008 г. Расходы на науку — и это характерно не только для России, но и для других стран, пострадавших от кризисных явлений, — подвергаются сокращению прежде всего. Причем если базовое финансирование должно сохраняться на приемлемом уровне (необходимость осуществления основных расходов все равно остается), то грантовое финансирование, как правило, заметно снижается. Однако в 2009 г., как уже было показано, финансирование научных фондов из федерального бюджета даже несколько возросло (почти на 8% по сравнению с 2008 г.), что объясняется антикризисными мерами Правительства РФ.

Как уже отмечалось, собственные средства фондов формируются не только за счет федерального бюджета. Однако, согласно отчетам, публикуемых на сайтах РФФИ и РГНФ, сумма выданных грантов и оплаты расходов самих фондов совпадают с размерами субсидий, выделенных из федерального бюджета.

Серьезной проблемой отечественного грантового финансирования ИР является то, что размеры грантов не позволяют проводить серьезные исследования, особенно в областях естественных наук, где только потребность в оборудовании может превышать несколько сот тысяч долларов. Косвенным показателем недостаточности грантового финансирования может послужить тот факт, что в 2002 г. средний размер гранта РФФИ превышал среднедушевой годовой доход населения почти в три раза (137,7 тыс. руб./47,4 тыс.

Таблица 1

*Финансирование РФФИ и РГНФ
из средств федерального бюджета*

	Млн руб.			В % от расходов федерального бюджета на гражданскую науку		
	Всего	РФФИ	РГНФ	Всего	РФФИ	РГНФ
1993	18,1	18,1	-	2,6	2,6	-
1994	107,5	102,2	5,3	4,5	4,3	0,2
1995	220,1	196,4	23,7	5,0	4,4	0,5
1996	219,1	170,9	48,2	3,8	3,0	0,8
1997	371,9	287,1	84,8	4,2	3,3	1,0
1998	388,8	318,8	70	6,2	5,1	1,1
1999	807,7	691,4	116,3	7,0	5,9	1,0
2000	1146,5	983,1	163,4	6,7	5,8	1,0
2001	1554,5	1334,5	220	6,8	5,8	1,0
2002	2023,3	1734,5	288,8	6,8	5,8	1,0
2003	2287,8	1963,8	324	5,7	4,9	0,8
2004	2795,4	2386,6	408,8	6,1	5,2	0,9
2005	3812,5	3360	452,5	5,0	4,4	0,6
2006	5000,1	4283,2	716,9	5,1	4,4	0,7
2007	6229,8	5340	889,8	4,7	4,0	0,7
2008	7700,9	6600,6	1100,3	4,6	3,9	0,7
2009	8285,8	7121,1	1164,7	3,3	2,8	0,5
2010	7003,4	6003,4	999,6	2,6	2,2	0,4
2011	6991,1	5995,6	995,5	2,2	1,9	0,3
2012	9502,4	8001,6	1500,8	2,7	2,2	0,4

Источник: Данные Федерального казначейства и ИПРАН РАН.

руб.), а в 2012 г. — лишь в 1,7 раза (460 тыс. руб./273,7 тыс. руб.)².

До сих пор нерешенной проблемой финансирования ИР за счет грантов является также непрозрачность деятельности фондов, несмотря на серьезные шаги, предпринятые в этом отношении. В связи с нововведениями в сфере управления и финансирования бюджетных учреждений приняты новые версии уставов РФФИ и РГНФ, в том числе, закрепляющие обязанность советов фондов ежегодно публиковать отчет о деятельности. Тем не менее, сами отчеты далеки от совершенства. Их вид практически никак не регулируется, в результате предоставляются весьма общие сведения, не позволяющие сделать однозначные выводы о структуре источников финансирования фондов и их административных затрат, эффективности финансируемых исследований и т. п. Отчет РФФИ более информативен: он предоставляет информацию о распределении финансирования по видам проектов, регионам РФ и странам, граждане которых участвовали в международных проектах и т. п.

В тоже время, рядовые исследователи не имеют никакой «обратной связи» от экспертов фондов. Отказ в предоставлении гранта никак не мотивируется, отсутствует также информация о критериях, применяемых для отбора проектов.

Кроме того, финансовая непрозрачность может использоваться в недобросовестных целях — распределение бюджетных средств в личных интересах лиц, принимающих решения. По материалам портала «Право.ru» проверка РФФИ, проведенная Счетной палатой РФ в 2011 г., выявила неэффективное использование 123,4 млн руб. из федерального бюджета. Данные средства, согласно комментарию аудитора Счетной палаты С. Агапцова, были израсходованы на работы по созданию интегрированной информационно-аналитической системы, не выполненные в срок, а также необоснованные заграничные командировки [3]. Вместе с тем, подобные факты могут быть связаны не столько с сознательным недобросовестным использованием грантов, сколько с несовершенством законодательной базы, регулирующей использование бюджетных средств.

Федеральным законом от 28 июля 2012 г. № 135-ФЗ в статью 15.1 Федерального закона «О науке и научно-технической политике» была внесена поправка, согласно которой, как уже отмечалось выше, руководители коллегиальных органов управления федеральных государственных фондов назначаются Президентом РФ (раньше это была прерогатива Правительства). По мнению законодателя, это придаст больший статус работе таких коллегиальных органов и обеспечит более жесткий общественный и государственный контроль за деятельностью по поддержке научных, научно-технических и инновационных проектов. Можно сделать вывод, что эта деятельность представляет серьезный интерес для Кремля, тем более с учетом планируемого увеличения объема бюд-

жетных средств, выделяемых фондам на финансовое обеспечение соответствующих проектов, до 25 млрд руб. к 2018 г.

Отметим также, что у РФФИ и РГНФ может появиться серьезный конкурент в лице Российского научного фонда (РНФ), законопроект о котором был внесен в Государственную думу в июле 2013 г.³ Название этого фонда почти аналогично американскому (Национальный научный фонд) и, думается, что это непростое совпадение. В пояснительной записке к проекту федерального закона «О Российском научном фонде» говорится, что в настоящее время при финансировании научных исследований государственные фонды поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, являющиеся федеральными государственными бюджетными учреждениями, испытывают ряд затруднений объективного характера, не позволяющих оперативно финансировать поддержанные проекты. Создаваемый по инициативе Администрации Президента РФ «более гибкий инструмент» — РНФ (по организационно-правовой форме именно фонд) возьмет на себя «поддержку проектов, направленных на развитие, повышение конкурентоспособности научных организаций и организаций высшего образования» и наверняка окажется лидером в борьбе за указанные выше 25 млрд.

Не секрет, что в последнее время у нас в стране грантовое финансирование исследований и разработок рассматривается как приоритетное, что, в частности, нашло отражение в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (см. раздел VII «Эффективная наука», подраздел 3 «Эффективность государственных расходов в сфере науки»)⁴. Такой подход, по нашему мнению, означает движение к зарубежной, прежде всего американской, модели финансирования науки. Мы считаем, что в российских условиях необходимо нахождение оптимального баланса между различными формами финансирования, поскольку каждый вид поддержки имеет конкретное предназначение. Базовое финансирование необходимо для поддержки материальной базы научных организаций, обеспечения базового уровня заработной платы в организациях государственного сектора науки. Грантовое финансирование оптимально при поддержке поисковых и инициативных исследований (разработок).

Укажем основные направления, которые требуют реализации с тем, чтобы финансирование ИР через РФФИ и РГНФ развивалось и становилось более эффективным и гибким. К таким направлениям следует отнести:

- повышение прозрачности деятельности фондов, включающее в себя корректировку формы финансового отчета, ежегодно публикуемого на сайтах фондов, в плане четкого отражения источников финансирования и детализации административных расходов;

² Размер среднедушевого годового дохода рассчитан как увеличенный в 12 раз размер среднедушевого месячного дохода. Источник: [8].

³ Законопроект принят Государственной думой в первом чтении 18 сентября 2013 г.

⁴ Поскольку Стратегия была утверждена в декабре 2011 г., в ней речь идет лишь о РФФИ и РГНФ.

- существенное увеличение размеров грантов и установление практики мотивированного обоснования отказов в их выдаче;
- установление права получения грантов физическими лицами без жесткой привязки к юридическим лицам;
- освобождение грантов, получаемых физическими лицами в форме оплаты труда, от обложения взносами на обязательное социальное страхование;
- увеличение финансового потенциала фондов, в том числе за счет внебюджетных источников;
- совершенствование процедуры экспертизы проектов;
- достижение большей сопряженности исследований, проводимых при поддержке фондов, с научной тематикой тех организаций, через которые осуществляется финансирование;
- стимулирование тенденции к сокращению доли заработной платы в смете расходов на выполнение проектов в пользу увеличения расходов, связанных с материально-технической базой исследований (приобретение нового оборудования, программного обеспечения и т. д.).

Поддержка инноваций (Российский фонд технологического развития и Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере)

Целевое финансирование посредством Российского фонда технологического развития и Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, безусловно, одно из перспективных с точки зрения внедрения инноваций в российскую экономику.

Деятельность РФТР направлена на достижение широкого круга задач в целях поддержки научно-технологической деятельности российских организаций, в том числе, в рамках международных договоров. По уставу РФТР предоставляет финансовую помощь научным, научно-техническим и инновационным проектам; участвует в капитале организаций, осуществляющих данные проекты; выполняет аналитические и научно-исследовательские работы.

В 2000-е гг. деятельность РФТР была свернута. Это было связано, прежде всего, с изменением налогового законодательства: в 1990-е гг. деятельность фонда финансировалась за счет отчислений самих организаций, которые получали налоговые преимущества в связи с осуществлением таких расходов. Однако с введением 25 главы Налогового кодекса, снизившей ставку налога на прибыль и отменившей значительную часть льгот, в том числе на ИР, такой способ финансирования перестал быть эффективным. При этом фонд сохранил свою материальную базу, поскольку выдаваемые средства носили возвратный характер, и, несмотря на то, что некоторые организации не смогли вернуть предоставленные займы, в 2010 г. деятельность РФТР было решено возобновить уже в статусе федерального государственного автономного учреждения (распоряжение Правительства РФ от 13 апреля 2010 г. № 544-р).

В задачи ФРМП входит поддержка проектов, реализуемых субъектами малого предпринимательства. При этом фонд ориентируется на поддержку не столько действующих организаций, сколько на вновь создающиеся организации и проекты (стартапы). Фонд предоставляет средства в рамках договоров, а также путем выдачи грантов юридическим и физическим лицам, осуществляющим разработку новых технологических решений и их коммерциализацию.

Помимо различий в субъектах, которым оказывается поддержка РФТР и ФРМП, существенным образом различаются и механизмы финансирования. РФТР предоставляет средства на возмездной основе, а также оказывает услуги за плату, в то время как ФРМП, в первую очередь, распределяет бюджетные средства в виде целевых безвозмездных перечислений организациям и физическим лицам, хотя возмездное оказание услуг и выдача займов также осуществляются. РФТР до недавнего времени не работал с субъектами малого предпринимательства, но с 2013 г. малые инновационные предприятия, создаваемые научными учреждениями государственных академий наук согласно Федеральному закону от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ, также могут участвовать в конкурсах РФТР. Однако физические лица, как и прежде, не имеют возможности получать финансирование от РФТР.

Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технологической сфере и Российский фонд технологического развития можно назвать дополняющими друг друга институтами. Средства ФРМП позволяют создавать малые инновационные предприятия, давать толчок развитию новейших разработок и их внедрению, а РФТР оказывает поддержку научно-исследовательским организациям при проведении ИР на завершающих этапах и серийном внедрении результатов таких разработок. Таким образом, эти институты нельзя считать конкурентами, их деятельность служит важным инструментом поддержки ИР и инноваций.

О Фонде содействия развитию малых форм предприятий в научно-технологической сфере и его программах «УМНИК», «СТАРТ», «УМНИК на СТАРТ», «Развитие» достаточно много пишется в отечественной периодике, в том числе в журнале «Инновации» [4]. Российскому фонду технологического развития уделяется гораздо меньше внимания. Попробуем немного восполнить этот пробел.

РФТР опирается на возмездные формы финансирования проектов, поэтому участие в конкурсах принимают те компании, которые уже имеют собственные разработки, реализуют собственную продукцию на рынке и нуждаются в дополнительных средствах для расширения линейки продуктов, модернизации или запуске новых технологий. Основная категория заемщиков — средние компании с годовым оборотом 200–400 млн руб. Получение заемных средств происходит по результатам конкурса проектов по приоритетным направлениям — технологическим платформам, утвержденным решениями Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям.

Объем займа, который может получить организация, не должен превышать чистых активов компании,

определяемых в соответствии с законодательством по бухгалтерскому учету, и выдается на 5 лет в два этапа: 75% сразу по заключении договора и 25% по окончании работ. Таким образом, фактически данный механизм также предусматривает софинансирование, поскольку на завершающем этапе работ организации потребуется привлечение дополнительных средств.

Выдаваемые займы являются беззалоговыми и беспроцентными, но одновременно Фонд оказывает ряд услуг организациям, годовая стоимость которых составляет до 3% от суммы займа. В рамках договора возмездного оказания услуг РФТР проводит ежеквартальный мониторинг выполнения работ по проекту, организует консультационно-образовательные семинары и проводит консультации по вопросам организации финансового планирования, бухгалтерского и налогового учета ИП для специалистов организаций-заемщиков.

По итогам 2011–2012 гг. было одобрено 10 проектов из 102 поступивших заявок, общий объем выделенных средств составил 1,1 млрд руб.

Общие результаты деятельности ФРМП и РФТР представлены в табл. 2 и 3.

В традиционном понимании эффективности деятельности РФТР и ФРМП, безусловно, весьма скромна: доля средств, выделяемых посредством данных институтов по итогам 2011 г. составила около 1,6% общего объема расходов федерального бюджета на гражданскую науку. Бюджеты фондов чрезвычайно скромны даже в сравнении с бюджетами РФФИ и РГНФ.

Однако оценивая социально-экономическую эффективность выделяемых средств, очевидна их успешность. Отчет ФРМП за 2011 г. содержит расчет основных показателей, характеризующих эффективность использования бюджетных средств:

- показатель продуктивности использования бюджетных средств (отношение выручки предприятия к выделенным бюджетным средствам, таким образом он определяет, сколько выручки приходится на 1 рубль вложенных бюджетных средств);

Таблица 2

Результаты деятельности Фонда содействия развитию малых форм предпринимательства в научно-технической сфере в 2010–2011 гг., млн руб.

	2010 г.	2011 г.
Доходы	3430,6	4016,1
Бюджетные средства	3401,9	3999,0
Внебюджетные средства	28,7	17,0
Расходы	3437,4	4023,9
Расходы по основной деятельности	3350,7	3914,4
Результат	-6,7	-7,8
Справочно:		
Финансирование Фонда из федерального бюджета		
2005 г.	840,00	
2006 г.	1075,47	
2007 г.	1334,89	
2008 г.	1650,59	
2009 г.	2445,64	

Источник: [9, 10].

- коэффициент бюджетной эффективности (отношение налоговых платежей к выделенным бюджетным средствам);
- выработка на одного сотрудника (штатного) предприятия (отношение выручки к численности сотрудников предприятия);
- отношение привлеченных внебюджетных средств к выделенным малым предприятиям бюджетным средствам;
- количество созданных малыми предприятиями рабочих мест.

В 2011 г. показатель продуктивности бюджетных средств в среднем по всем программам, финансируемым Фондом, составил 6,02, что на 21,6% больше, чем в предыдущем году. Это означает, что на каждый рубль вложенных бюджетных средств малые инновационные предприятия в среднем получают 6,02 руб. выручки от реализации собственных разработок. Наибольший показатель продуктивности наблюдался по программам «Софт» и «Энергосбережение» — около 11, наименьший — по программе «УМНИК» — 4,38. Очевидно, что даже наименее эффективная программа показала результат более, чем в 4 раза превышающий выделенные бюджетные средства. При этом по сравнению с предыдущим годом, все показатели заметно выросли, а по отдельным направлениям почти в 2 раза.

Также в 2011 г. по сравнению с предыдущим периодом почти в 1,5 раза выросла средняя выработка на одного сотрудника, составив почти 1,3 млн руб. на человека в год. Коэффициент бюджетной эффективности существенно скромнее, что вполне объяснимо, учитывая категорию организаций, получающих финансирование, и собственно вид получаемых ими доходов. Его величина в среднем составила 0,43 в 2010 г. и 0,45 в 2011 г. Отношение привлеченных внебюджетных средств к полученным организациями бюджетным средствам также в среднем не превысило

Таблица 3

Результаты деятельности Российского фонда технологического развития в 2011–2012 гг., млн руб.

	2011 г.	2012 г.
Остаток средств на начало	н/д	1969,5
Доходы, в том числе	68,0	449,5
Субсидии на выполнение госзадания	–	8,5
Доходы от оказания платных услуг	2,8	22
Доходы от штрафов, пеней и иных сумм принудительного изъятия	23,0	21
Иные доходы	42,2	48
Возврат займов		350
Расходы в том числе	97,3	1478,25
Оплата труда	36,7	77,0
Приобретение работ, услуг	23,9	36,1
Прочие расходы	4,3	9,0
Расходы по приобретению нефинансовых активов	32,5	6,1
Приобретение финансовых активов	–	1350
Результат	-29,3	-1028,8
Остаток средств на конец периода	н/д	940,8

Источник: [11].

единицу, однако по некоторым программам составило почти 2 (по программам «Софт», «Фарма», «Энергосбережение»).

В целом можно утверждать, что по формальным экономическим критериям выделенные средства были использованы с высокой результативностью.

Что касается РФТР, то в силу выработанного механизма, проводить оценку его эффективности преждевременно. Пока РФТР не предоставляет соответствующих расчетов, что может также объясняться возмездным характером выделяемых средств. Однако специалисты отмечают, что не все технологические платформы, в рамках которых, в том числе, выделяются займы Российским фондом технологического развития, доказали свою состоятельность. Представители Минобрнауки, выступавшие на круглом столе «Роль технологических платформ в выполнении Стратегии инновационного развития России на период до 2020 года», прошедшем в рамках XV Томского инновационного форума, отмечали, что «из 25 технологических платформ, принимавших участие в формировании тематик Федеральной целевой программы «Исследования и разработки» на 2007–2013 гг., качественными признано около 8–12» [5].

Основным препятствием для эффективной деятельности РФТР является не столько ограниченный бюджет (около 1,3 млрд руб. на 2012 г.), сколько организационные препятствия. Так, организационно-правовая неопределенность РФТР связана в первую очередь именно с заемным финансированием, поскольку, по мнению представителей Минфина, это прерогатива коммерческих банков. С одной стороны, РФТР имеет право осуществлять поддержку ИР в такой форме, но, с другой стороны, государство выдает не заемные средства, а субсидии, то есть безвозвратные средства. По мнению руководства РФТР, на том этапе своего развития, когда научно-производственная компания получает поддержку фонда, ей нужно переходить на рыночные условия работы, поэтому использование субсидий как механизма поддержки ИР в данном случае нецелесообразно [6]. Необходимо, таким образом, доработка законодательства, которая позволит гармонизировать правовую базу с реальной деятельностью фондов.

Мы согласны с точкой зрения, что «и тот, и другой фонды (РФТР и ФРМП — авторы) нуждаются в совершенствовании поисковой деятельности, создании более прозрачной и эффективной системы обмена информацией о возможных проектах между разработчиками инноваций и потенциальными инвесторами (открытые базы данных и др.), налаживанию более тесных контактов с представителями бизнес сообщества для экспертизы таких проектов» [7].

Добавим, что государственные фонды должны стать полноценным источником финансовых средств для поддержки прикладных научных исследований и разработок, а также для внедрения инноваций. Для этого также необходимы:

- увеличение финансирования фондов, в том числе, за счет частных инвестиций и отчислений организаций;
- доработка законодательной базы в области общественных финансов и деятельности государственных фондов, с целью устранения коллизий и создания базы для развития современных методов финансирования инноваций;
- повышение открытости деятельности фондов и процедур предоставления средств организациям и физическим лицам.

Список использованных источников

1. И. Г. Дежина. Государственное регулирование науки в России. М.: Магистр, 2008.
2. О. В. Гутников. Правовой статус гранта по законодательству Российской Федерации // СПС «Консультант Плюс».
3. <http://www.s-pravdoy.ru/protiv-korrupcii/10087-2011-07-13-112908.html>.
4. И. М. Бортник. Инновационное движение пойдет непременно. Интервью для журнала «Инновации» // Инновации, № 9, 2011; С. Г. Поляков. Интервью для журнала «Инновации» // там же; К. И. Грасмик, А. А. Гончаренко. Малые высокотехнологичные предприятия при вузах: возможности и барьеры роста // Инновации, № 10, 2012.
5. А. Горбатова. Выборочная поддержка // Наука и технологии РФ. 31.05.13. <http://www.strf.ru>.
6. А. Горбатова. Дешевые деньги на НИОКР // Наука и технологии РФ (S&TRF). 30.07.12. <http://www.strf.ru>.
7. Инновационная политика: Россия и Мир: 2002–2010 / Под общ. ред. Н. И. Ивановой и В. В. Иванова. М.: Наука, 2011.
8. РФФИ: Когда молчат фанфары // Поиск, № 8 (1238). 22 февраля 2013 г.
9. Отчеты Фонда за 2010–2011 гг. <http://www.fasie.ru/o-fonde/otchety-fonda>.
10. Отчеты об исполнении федерального бюджета РФ за 2005–2009 гг. <http://www.roskazna.ru/federalnogo-byudzheta-rf/yi>.
11. Отчет об исполнении учреждением плана его финансово-хозяйственной деятельности за 2011–2012 гг. <http://www.rftr.ru/documents>.

State funds for support of scientific, scientific-technical and innovative activity: the state, problems, perspectives

S. I. Chernykh, Dr. Sci. (Econ.), Professor, head of the sector of Institute for the Study of Science, RAS.

I. S. Bukina, Cand. Sci. (Econ.), researcher at the Institute of E в целях содействия осуществлению научных исследований и разработок в интересах обороны страны и безопасности государства, conomics, RAS.

Financing of R&D remains a relevant issue, because in market conditions government sources are scarce and private demand for R&D is volatile and highly tailored. That is why other forms of financing, particularly grant financing from funds, are of higher importance. The article considers performance of state funds supporting R&D and innovations in Russia. The authors analyze the legal basis of their activities and their financial situation. This article highlights the critical issue of activity of these funds, as well as possible ways of their solution.

Keywords: state funds, grants, research and development, innovation, budget.