

Леван МИНДЕЛИ, Сергей ЧЕРНЫХ

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ НАУКИ И ИННОВАЦИЙ В РОССИИ

В статье рассматривается ряд проблем, связанных с улучшением методов финансирования науки и инноваций, обеспечением развития отечественной научно-инновационной сферы в условиях системной модернизации. Оцениваются механизмы и инструменты государственной поддержки науки и инноваций.

Ключевые слова: бюджетное, программно-целевое и грантовое финансирование, внутренние затраты на исследования и разработки, инновации, субсидии и гарантии, фундаментальные исследования

Одной из важнейших национальных задач на современном этапе является формирование инновационной модели экономики. Это предполагает формирование институциональных и иных условий осуществления научной и инновационной деятельности, механизмов ее стимулирования по всей инновационной цепочке: «воспроизводство знаний посредством фундаментальных исследований — проведение прикладных исследований и разработок — внедрение научно-технических результатов в производство — производство конкурентоспособной инновационной продукции и ее реализация». Формирование такой цепочки невозможно без глубокого и всестороннего исследования научно-кадрового потенциала страны; без сравнительного анализа состояния и перспектив развития науки, образования и высоких технологий в России и за рубежом; без изучения инновационных приоритетов в глобальном, страновом и региональном масштабах.

Центральное место в создании данной цепочки принадлежит совершенствованию политики финансирования науки и инноваций. При этом основными ее элементами (с учетом последствий мирового кризиса) должны выступить: повышение эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на выполнение исследований, разработок и внедрение их результатов в производство; обеспечение приоритетного финансирования фундаментальных исследований; усиление программно-целевого метода финансирования научно-инновационной сферы; привлечение дополнительных (альтернативных) источников финансирования науки и инноваций.

Работа на два фронта

Любое финансирование, за исключением благотворительности, подразумевает достижение той или иной степени эффективности функционирования финансируемого объекта. Вместе с тем, посчитать прямую отдачу, а значит, и оценить эффективность денежных затрат в научно-исследовательской сфере традиционными экономическими методами крайне затруднительно. Во многом по этой причине *не выработаны единые подходы* к оценке эффективности науки, прежде всего фундаментальной.

Так, например, показателями эффективности фундаментальных исследований могут служить: общее число статей, опубликованных в рецензируемых журналах; число статей, приходящееся на одного исследователя; средний импакт-фактор (численный показатель важности) журналов, в которых опубликованы статьи; среднее число ссылок на одну статью; число патентов и т.п. Среди них важнейшими показателями, по оценке статистического института ЮНЕСКО, являются: количество публикаций и их цитируемость, а также количество патентов¹. В этой связи отметим, что получившая распространение международная система оценки научных публикаций и цитирования отдает приоритет англоязычным рецензируемым журналам, что негативно отражается на показателях, относящихся к российской научной периодике. Кроме того, не принимаются во внимание такие виды изданий, как монографии, статьи в сборниках, тезисы докладов. Не стоит также забывать, что и в условиях глобализации российские исследователи должны работать прежде всего на свою страну, а не на англоязычные журналы. В связи с этим представляется не совсем корректным предложение Минэкономразвития об использовании показателя удельного веса России в общемировом числе публикаций в качестве главного целевого индикатора реализации задачи «структурной модернизации сектора генерации знаний» (к 2020 г. этот показатель планируется довести до 5%)².

В целом же, по данным Института проблем развития науки РАН, информационная продуктивность российского научного комплекса почти в точности соответствует его внутренним затратам. Иными словами, наши исследователи публикуют столько, сколько им (согласно международному стандарту) *позволяют объемы финансирования*. Значит, проблему повышения результативности научных исследований следует рассматривать *во взаимосвязи с выделяемыми ресурсами*.

Финансовая политика государства в отношении науки является составной частью государственной политики, которая выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти в области науки, техники и реализации достижений науки и техники.

¹ Е. Бухвальд ссылается на оценку агентства *Reuters*, согласно которой на долю российских ученых приходится только 2,6% публикаций в ведущих научных журналах мира, что «значительно ниже числа работ, публикуемых учеными не только ряда экономически развитых, но и даже развивающихся стран (КНР — 2,9%, Индия — 8,4%)» (Бухвальд Е. Пространственные факторы формирования инновационной экономики в России // Федерализм. 2010. № 2. С. 56).

² Инновационная Россия — 2020 (Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Проект). М.: Минэкономразвития России, 2010. С. 65.

Опыт развитых стран показывает, что государство даже при сравнительно небольшой своей доле в финансировании науки может успешно осуществлять общую координацию научно-исследовательских работ и реализацию широкомасштабных программ развития исследований и разработок путем поощрения частных компаний.

В России, к сожалению, государству приходится работать на «два фронта»: финансировать фундаментальные исследования, а также обеспечивать выполнение прикладных исследований и разработок по приоритетным направлениям за счет бюджетных средств, а не внебюджетных источников. В итоге, несмотря на то что доля средств федерального бюджета в финансировании исследований и разработок в 2009 г. по сравнению с 2008 г. увеличилась с 63,1% до 72,1%, происходит *распыление государственных средств*, вследствие чего фундаментальная наука «урежется» в финансовом отношении. Картину дополняет *выжидательная позиция* отечественного бизнеса по отношению к инвестициям в науку и инновации.

Возникает эффект «ресурсной ловушки». Из-за несвоевременного вложения ресурсов ухудшается качество исследований и разработок, отстает инновационное развитие страны, падает эффективность использования средств и нарастает их нехватка в ближайшей перспективе. Такая ситуация усугубляет тенденцию отставания страны в научно-технологическом развитии.

Внутренние затраты на исследования и разработки и фундаментальная наука

Анализ показывает (см. табл. 1), что абсолютная величина внутренних затрат на исследования и разработки³ в России в 15 раз ниже, чем в США, в 5,7 раза — чем в Японии, в 3 раза — чем в Германии.

Т а б л и ц а 1

Внутренние затраты на исследования и разработки в России и зарубежных странах

	Страна	Всего, млн долл. США	В % к ВВП
1	Россия	26 332,5	1,24
2	Великобритания	38 707,5	1,77
3	Германия	76 796,9	2,64
4	Израиль	9921,0	4,86
5	Китай	121 426,5	1,54
6	Республика Корея	45 293,6	3,37
7	США	398 194,0	2,77
8	Франция	42 892,8	2,02
9	Швеция	12 781,2	3,75
10	Япония	149 212,9	3,42

Источник: Наука, технологии и инновации России — 2010. Краткий статистический сборник. М.: ИПРАН РАН, 2010. Данные по России представлены в оценке ИПРАН РАН за 2009 г., по зарубежным странам — за последний год, по которому имеются данные.

³ Объем внутренних затрат на исследования и разработки, характеризующий затраты на их выполнение, включая текущие и капитальные затраты, — один из основных показателей научной и научно-технической деятельности.

Внутренние затраты на исследования и разработки в расчете на одного исследователя в России в 5–7 раз меньше, чем в развитых странах. Пытаясь преодолеть сложившийся разрыв, Минэкономразвития РФ в проекте Стратегии инновационного развития Российской Федерации до 2020 г. планирует через десять лет увеличение внутренних затрат на исследования и разработки до 2,5–3% ВВП, из них больше половины – за счет частного сектора. Однако при сохранении современной динамики достижение этих «высот» *проблематично*.

Так, по расчетам Министерства экономического развития РФ прямые расходы на инновационное развитие в 2011 г. должны составить 480,5 млрд руб. (в т.ч. на развитие фундаментальной и прикладной науки – 144,0 млрд руб., на развитие высокотехнологичных отраслей – 282,8 млрд руб., на развитие информационного общества – 53,8 млрд руб.). В 2012 г. объем расходов вырастет до 519,8 млрд руб. (135,8; 327,3 и 56,7 млрд руб. соответственно), в 2013 г. – до 577,2 млрд руб. (123,0; 399,2 и 55,0 млрд руб. соответственно). Эти цифры могли бы внушать уважение, если бы не сравнение с зарубежными странами. В 2010 г. расходы США на исследования и разработки превысят 400 млрд долл., расходы стран ЕС – 270 млрд долл., расходы Японии и Китая – по 150 млрд долл.

Высказывается мнение, что за 2000–2008 гг. расходы на фундаментальные исследования в России ежегодно увеличивались и выросли в 7,8 раза; расходы на прикладные исследования возросли в 6,6 раза и на разработки – почти в 5 раз. На этом основании, делается вывод о «перманентной общественной потребности в опережающем развитии фундаментального научного знания»⁴.

Это не совсем так.

Во-первых, абсолютный рост не свидетельствует об общей позитивной тенденции в бюджетном финансировании фундаментальной науки. В 2010 г. по статье «Фундаментальные исследования» затраты в общем объеме расходов федерального бюджета составят 0,78% против 0,87% в 2009 г. и 0,92% в 2008 г. Кроме того, несмотря на существенный рост, объемы финансирования науки *еще не достигли дореформенного уровня*. В 2009 г. внутренние затраты на исследования и разработки составили примерно 83% от соответствующего показателя РСФСР в 1991 г. Отставание ассигнований на гражданскую науку еще более значительно – 42% от уровня 1991 г.

Во-вторых, как отмечает эксперт Всемирного банка П. Линдхольм, в России уже «многое было сделано в направлении реструктуризации научной базы и ее адаптации к возможностям и потребностям страны (иными словами, меньше чистой науки и больше прикладных исследований и разработок)»⁵. Соглашаясь с этим мнением, отметим, что в стране происходит смещение инвестиционных акцентов государства в сторону национальных исследовательских университетов и центров. А это может привести к «угасанию» *государственных академий наук*, занимающихся исследованиями в области «чистой» науки.

⁴ Лихтенштейн В. Фундаментальные исследования как катализатор инновационных процессов в научно-технической сфере // Федерализм. 2010. № 3. С. 74.

⁵ Экономические стратегии. 2010. № 9. С. 35.

Так, в подготовленном Минэкономразвития проекте Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года *ничего не говорится* о законодательно закрепленных за РАН системообразующих и координационных функциях по проведению фундаментальных исследований практически. Зато отмечается, что важнейшим направлением реализации Стратегии будет продолжение программы создания сети исследовательских университетов, которые должны стать ядром нового интегрированного научно-образовательного комплекса, обеспечивающего как подготовку кадров, так и выполнение значительной доли фундаментальных и прикладных исследований. Завершение формирования основного ядра этого комплекса предполагается в 2015–2016 гг.⁶

Насколько это соответствует «возможностям и потребностям» нашей страны?

Отметим, что имеется целый ряд предложений по реформированию структуры РАН в целях якобы более эффективного использования имеющегося на ее балансе имущества. Для обеспечения «реальной коммерческой отдачи» от активов РАН предлагается создать холдинговую компанию или специализированный фонд. Кроме того, говорится о необходимости организации «профессионального управления имуществом РАН на переходный период»⁷. При этом идут ссылки на результаты проверок РАН контролирующими органами (в первую очередь Счетной палатой РФ), выявивших наличие просроченной дебиторской задолженности по арендной плате, недостатки в учете нематериальных активов, охране и использовании прав на результаты интеллектуальной деятельности.

Эти замечания, а также количественные и качественные показатели деятельности РАН (см. табл. 2) не свидетельствуют о низком уровне финансово-хозяйственного управления и необходимости ее реформирования и создания новых структур, выполняющих функции по управлению бюджетными ресурсами и федеральным имуществом, переданным Академии.

Т а б л и ц а 2

РАН в структуре научного потенциала России в 2009 г. (в %)

Количество научных организаций	13,2
Число персонала/ исследователей	12,8/15,0
Число кандидатов/докторов наук	31,0/41,7
Внутренние затраты	12,6
Основные средства	19,3
Доля в ВВП	0,16
Количество публикаций	47,0
Число ссылок	49,4

Источник: Данные Института проблем развития науки РАН.

⁶ Инновационная Россия — 2020 (Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Проект). М.: Минэкономразвития России, 2010. С. 64.

⁷ Гуриев С., Ливанов Д., Северинов К. Шесть мифов Академии наук // Эксперт. 2009. № 48. С. 56.

Команда «современных научных администраторов и эффективных менеджеров» *не будет преобразовывать РАН* в передовой научно-исследовательский центр с элементами коммерциализации. Она будет работать на основе богатого (в прямом и переносном смысле) опыта отечественных кризисных управляющих, деятельность которых в 1990-х гг. привела к развалу многих организаций и приватизации сомнительными структурами имеющих ценность активов.

Недостатки в работе РАН, конечно, имеются. Это признает и руководство Академии⁸.

Ориентация на «революционную кампанию», к сожалению, просматривается и в уже упоминавшемся проекте Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. Согласно проекту, финансирование фундаментальных исследований будет сконцентрировано на работах, осуществляемых научными коллективами, характеризующимися глобальной конкурентоспособностью. Осуществляться это будет путем увеличения *в первую очередь* доли средств, выделяемых на фундаментальные и гуманитарные исследования, распределяемые на конкурсной основе через Российский фонд фундаментальных исследований, Российский гуманитарный научный фонд и новые дополнительные фонды, созданные по модели РФФИ и РГНФ. В анализируемом документе достаточно подробно расписан предлагаемый механизм грантового финансирования. Но о Программе фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2008–2012 годы (которая предполагает программно-целевое бюджетное финансирование) сказано вскользь⁹.

Такой подход — движение к американской модели финансирования науки. Данная система отвечает традиционным принципам американцев, уважающих инициативных, энергичных и смелых предпринимателей. У нас другой менталитет¹⁰. А потому в российских условиях необходимо нахождение оптимального баланса между различными формами финансирования, поскольку каждый вид поддержки имеет конкретное предназначение.

⁸ Например, вице-президент РАН А. Некипелов, имея в виду сметное (базовое) финансирование академических учреждений, отмечал: «Есть риск оппортунистического поведения членов научного сообщества и сформированных этим научным сообществом институтов. И этот риск может в определенных условиях приводить, и приводит время от времени, к закостеневанию организации, снижению ее эффективности. Такие риски существуют, и игнорировать их существование было бы крайне странно». Выход — в оптимизации соотношения сметного и программного финансирования, обеспечении конкурентности первого и приоритетности по направлениям второго. Нужна планомерная, нормальная работа по совершенствованию сети научных организаций и их финансирования, а не «революционные кампании» (Некипелов А.Д. Проблемы финансирования фундаментальных исследований в Российской академии наук. Аналитический сборник по материалам парламентских слушаний «Приоритеты поддержки отечественной науки и механизмы стимулирования инновационной деятельности». М.: Издание Совета Федерации, 2009. С. 15, 17–18).

⁹ Инновационная Россия — 2020 (Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Проект). М.: Минэкономразвития России, 2010. С. 69–70, 88.

¹⁰ Специалисты Института социологии РАН характеризуют сегодняшнего среднего россиянина как человека, который по сравнению с жителями большинства других европейских стран «крайне высоко ценит безопасность и защиту со стороны сильного государства; он слабее привержен ценностям новизны, творчества, свободы и самостоятельности и меньше ценит риск, веселье и удовольствия» (Магун В., Руднев М. Базовые ценности россиян и других европейцев (по материалам опросов 2008 г.) // Вопросы экономики. 2010. № 12. С. 115).

Сметное финансирование необходимо для поддержки материальной базы научных организаций и вузов, обеспечения базового уровня зарплаты в организациях государственного сектора науки.

Грантовое финансирование оптимально при поддержке поисковых и инициативных фундаментальных исследований¹¹.

В соответствии с действующей редакцией Бюджетного кодекса РФ с 1 января 2010 г. вообще *должна была прекратиться система финансового обеспечения грантов, выделяемых на проведение фундаментальных научных исследований*. И, следовательно, была под сомнением возможность дальнейшего существования и деятельности фондов. Правда, Федеральный закон от 17 декабря 2009 г. № 314-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» продлил срок действия текущих правил бюджетного финансирования в части грантовой поддержки еще на год. Он также продлил право исполнительных органов государственной власти без утверждения законом о бюджете принимать решения о предоставлении субсидий и бюджетных инвестиций организациям при реализации дополнительных мер по поддержке экономики, рынка труда и социальной сферы. Таким образом, научные фонды пока сохранили свой текущий статус, а порядок субсидирования науки на 2010 г. получил законодательную детализацию. Однако сама попытка прекращения финансирования государственных фондов поддержки фундаментальной науки не может не настораживать.

В целом внесенные в 2007 г. в Бюджетный кодекс РФ изменения, согласно которым распределение субсидий (именно к ним были отнесены гранты) возможно только среди подведомственных учреждений, сделали проблематичной работу федеральных бюджетных фондов поддержки науки. В связи с этим вносятся предложения по изменению статуса фондов – преобразованию их в автономные учреждения. Однако данная организационно-правовая форма еще не прошла необходимой апробации. На наш взгляд, необходимо сохранить порядок, когда фонды находятся в ведении Правительства и являются главными распорядителями бюджетных средств. Это *потребует внесения изменений в действующее законодательство* (в т.ч. определения места грантов в системе бюджетных субвенций и субсидий).

Региональные аспекты

Для России неравномерность научно-технологического развития регионов всегда была одной из наиболее острых проблем. Однако в настоящее время она приобрела масштабы, угрожающие национальной безопасности страны. Причина в том, что практически все российские регионы можно признать испытывающими дефицит собственных техно-

¹¹ Следует учитывать, что чиновники, работающие в РФФИ и РГНФ, так же подвержены коррупции, как и все остальные. А эксперты, рецензирующие заявки, достаточно консервативны, что затрудняет финансирование посредством грантов оригинальных «прорывных» исследований. Кроме того, в России до сих пор понятие грантового финансирования не имеет четкого законодательного определения, возможные направления и формы финансирования проектов сильно лимитированы различными нормативными актами, размеры грантов (в 2010 г. в РФФИ, например, он составил в среднем 366 тыс. руб.) не позволяют проводить серьезные фундаментальные исследования.

логий, а их научно-технологическая база не способна обеспечить местную экономику необходимыми новациями.

Наука и инновации должны стать действенными факторами консолидации и сближения уровней развития регионов. Этому есть все предпосылки, поскольку накоплена определенная позитивная практика межрегионального научного взаимодействия в различных формах (совместного проведения исследований, создания филиалов, индивидуальной и институциональной кооперации исследователей). Нельзя забывать и об опыте взаимодействия центральных частей и региональных отделений государственных академий наук. Современные информационно-коммуникационные технологии способны придать этому процессу новый импульс (региональный дисбаланс сглаживается за счет формирования единого коммуникационного пространства и создания «виртуальных» рабочих мест).

Вместе с тем, в условиях ограниченности финансовых ресурсов для развития фундаментальных исследований имеет большое значение консолидация академических учреждений в крупных научных центрах. Это позволяет сконцентрировать кадровый потенциал и исследовательскую базу на приоритетных направлениях, обеспечить доступ к дорогостоящему научному оборудованию широкого круга исследователей.

В *таблице 3* представлено распределение организаций РАН по федеральным округам с выделением «системообразующих» регионов.

Т а б л и ц а 3

Организации РАН, выполняющие исследования и разработки по регионам

	2003	2006	2009
РАН	463	459	466
Центральный ФО в т.ч.	153	148	149
г. Москва	118	112	110
Московская обл.	25	25	28
Северо-Западный ФО в т.ч.	69		73
г. Санкт-Петербург	41	36	38
Южный ФО в т.ч.	15	23	29
Республика Дагестан	9	10	10
Приволжский ФО в т.ч.	56	53	52
Республика Башкортостан	12	13	13
Саратовская обл.	7	6	7
Уральский ФО в т.ч.	30	29	30
Свердловская обл.	21	20	20
Сибирский ФО в т.ч.	84	81	80
Новосибирская обл.	44	37	34
Дальневосточный ФО в т.ч.	56	54	53
Республика Саха (Якутия)	14	10	9
Приморский край	14	16	17

Источник: Данные Института проблем развития науки РАН.

Сокращение числа организаций за 2003–2009 гг. в Москве, Санкт-Петербурге и Новосибирской области в основном связано с объединением институтов с целью устранения дублирования в их деятельности¹². Параллельно происходит увеличение числа организаций РАН в отдельных регионах (за счет отделения от действующих НИИ некоторых структурных подразделений, а также создания новых научных организаций, проводящих исследования по наиболее актуальным направлениям науки).

Интересно, на наш взгляд, сравнение удельного веса количества научных организаций РАН с удельным весом региональных внутренних затрат на исследования и разработки.

Так, по данным Института проблем развития науки РАН, в 2009 г. в ЦФО было сосредоточено 32,0% научных организаций РАН, в т.ч. в Москве – 23,6%, при удельном весе внутренних затрат – 44,9 и 37,5%. В Сибирском федеральном округе было сосредоточено 17,2% организаций, а внутренние затраты были на уровне 20,8% (в Новосибирской области – 7,3 и 12,7%). В остальных федеральных округах удельный вес количества организаций был выше удельного веса внутренних затрат на исследования и разработки. Научные организации РАН, расположенные в Центре и в Сибири, таким образом являются наиболее финансово обеспеченными. Примерно такая же картина наблюдается и по другим государственным академиям наук.

Отражают ли эти несоответствия факт наличия определенных проблем в организации и финансировании региональной науки? Несомненно. Но это требует реформирования существующей *системы организации фундаментальных и прикладных научных исследований на общенациональном уровне*.

Уникальность пространственной организации системы РАН, обеспечивающей постоянную прямую и обратную связь между ее научными центрами, отвечает региональным особенностям страны, выражающимся в существенной социально-экономической дифференциации субъектов Федерации. Признавая важность укрепления и развития вузовской науки, нельзя не отметить, что процесс этот длительный, сопряженный с объективными потерями, вызываемыми перестройкой любой системы управления. В этих условиях *пока только пространственная организация РАН гарантирует*, во-первых, поддержание высокого научного уровня работающих в регионах специалистов. Во-вторых, «выращивание» региональной научной элиты. При ином варианте вся фундаментальная наука сконцентрируется в Москве, Санкт-Петербурге и, возможно, в Новосибирске.

РАН, конечно, не должна быть монополистом. Наряду с ее структурными подразделениями в регионах целесообразно развивать и «независимые» от нее научные центры. Для этого следует осуществить систему мер,

¹² Например, в 2009 г. реорганизовано Учреждение РАН Академический физико-технологический университет РАН путем присоединения к нему Санкт-Петербургского физико-технологического научно-образовательного центра РАН и Лицея «Физико-техническая школа при Физико-техническом институте им. А.Ф. Иоффе РАН» с прекращением деятельности последних в качестве юридических лиц. При этом неоднозначную оценку в научном сообществе вызывает принятое руководством страны в конце 2009 г. решение о переводе Петербургского института ядерной физики РАН в структуру Национального исследовательского центра «Курчатовский институт».

направленных на укрепление позиций региональной науки. И одним из основополагающих принципов подготовки и реализации этой системы мер должны стать *одинаковые «правила игры»* для всех субъектов научной деятельности — учреждений государственных академий наук, вузов, независимых исследовательских центров и др. В противном случае мы будем иметь «на выходе» не переход к реальной конкуренции научных идей и инновационных разработок, а рост коррупции, инициированный борьбой за получение государственного заказа на проведение исследований и разработок, что уже, к сожалению, происходит.

Механизмы государственной поддержки инноваций

В последние годы Правительство уделяет повышенное внимание вопросам предоставления субсидий юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, как условия развития инновационного бизнеса.

Так, с 2010 г. в рамках мероприятий по развитию лизинга для малых и средних предприятий федеральный бюджет субсидирует часть затрат, связанных с уплатой процентов по лизинговым договорам и уплатой первого взноса при заключении договора лизинга оборудования. Кроме того, впервые предусмотрено предоставление целевых грантов начинающим субъектам на уплату первого взноса при заключении договора лизинга оборудования в размере, не превышающем 1,0 млн руб. на одного получателя поддержки — юридического лица или индивидуального предпринимателя.

В настоящее время конкурсной комиссией Минэкономразвития России поддержаны заявки от 49 регионов, направленных на поддержку лизинга, на общую сумму 1235,8 млн руб. Из них соглашения заключены и профинансированы на общую сумму 1103,0 млн руб. В результате, по оценочным данным, поддержку по данному направлению получили порядка 400 предпринимателей. С учетом среднего размера поддержки договора лизинга в 1 млн руб., в 2010 г. планируется оказать поддержку не менее 1200 субъектам малого и среднего предпринимательства за счет средств федерального бюджета.

Также, в рамках государственной поддержки развития микрофинансирования, субъектам Федерации предоставляются субсидии на формирование (пополнение) кредитных фондов микрофинансовой организации, одним из учредителей которой является субъект Федерации или орган местного самоуправления. При этом займы МСП не должны превышать, как уже отмечалось, 1 млн руб., а срок займа — не более 12 месяцев. В 2010 г. на развитие микрофинансирования выделены субсидии из федерального бюджета 49 регионам на сумму 2583,8 млн руб. Из них соглашения заключены и профинансированы в размере 1711,1 млн руб.

Еще одно направление зафиксировано в Постановлении Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2009 г. № 178 «О распределении и предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства». Согласно ему, любое физическое лицо, зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, предоставив необходимые документы, может получить от государства безвозмездную помощь в размере от

160 до 300 тыс. руб. (в зависимости от региона). Субсидия предоставляется при условии вложения предпринимателем в проект собственных средств в размере не менее 60% общей суммы финансирования проекта (т.е. размер государственной субсидии на развитие своего дела может составить не более 40% от необходимой суммы). Всего на финансирование этой программы государство в 2009 г. выделило 1653,7 млн руб., в 2010 г. уже 1597,4 млн руб. В 2010 г., по оценкам Минэкономразвития, за счет средств государственной поддержки малого и среднего предпринимательства смогут открыть новый бизнес не менее 10 тыс. предпринимателей в 66 регионах страны¹³.

Начиная с 2010 г. важнейшим приоритетом программы реализации положений постановления Правительства от 27 февраля 2009 г. № 178 становится поддержка малых инновационных компаний. В рамках программы субсидии будут предоставляться субъектам малого и среднего предпринимательства, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности, созданным не ранее 1 августа 2009 г. Сумма субсидии составит 500 тыс. руб. на одного получателя поддержки. Данные средства ориентированы на поддержку малых компаний, создаваемых при высших учебных заведениях в соответствии с Федеральным законом от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ. Кроме того, предусмотрено предоставление субсидий уже действующим инновационным компаниям на компенсацию затрат по разработке новых продуктов, услуг и методов их производства (передачи), новых производственных процессов; приобретению машин и оборудования, связанных с технологическими инновациями; приобретению новых технологий (в т.ч. прав на патенты, лицензии на использование изобретений, промышленных образцов, полезных моделей) и пр.

Конкурсная комиссия Минэкономразвития России поддержала заявки от 52 регионов, направленные на поддержку малых и средних инновационных компаний, на общую сумму 1975,8 млн руб., из них соглашения заключены и профинансированы на общую сумму 828,5 млн руб. В целом в 2010 г. планируется поддержка не менее 1000 инновационных компаний.

Как уже отмечалось, важным направлением решения рассматриваемой в статье проблемы является *развитие механизмов субсидирования* науки и инноваций *на региональном уровне*. Здесь заслуживает внимания опыт Калужской области. Государственная поддержка, скоординированная местной властью, позволила инновационным предприятиям региона создать 50 новых технологий, получить 40 патентов на изобретения, увеличить объемы производства на 30%. Рост средней заработной платы на предприятиях — получателях субсидий составил в среднем 30–35%, а налоговые

¹³ Чтобы воспользоваться данной формой финансирования, необходимо, чтобы бизнес существовал меньше года. Полученные деньги предприниматель должен потратить только в течение календарного года и только на цели, указанные в бизнес-проекте. Если обнаружится, что деньги были потрачены на другие нужды, предпринимателя могут обязать их вернуть. Если в течение года были израсходованы не все средства, комиссия может обязать предпринимателя вернуть остаток. Субсидии не могут получать предприниматели, производящие алкоголь и табак, занимающиеся операциями в сфере недвижимости, сдающие в прокат автомобили или бытовую технику. Таким образом, в т.ч. стимулируются разработки и производство высокотехнологичной продукции.

поступления в бюджеты всех уровней выросли в 1,4–3 раза. За счет субсидирования процентной ставки по кредитам, привлеченным для реализации инновационных проектов, государственную поддержку получили также 34 малые инновационные компании. Объем средств областного и федерального бюджетов на эти цели составил более 16,5 млн руб.¹⁴

Вместе с тем, далеко не все регионы обладают таким развитым научно-технологическим и инновационным потенциалом как, например, Калужская, Томская, Новосибирская области. «Непрогрессивные» регионы, таких у нас большинство, могут выпасть из логики инновационного развития, тем более что действующее законодательство и хозяйственная практика пока не содержат механизмов, стимулирующих органы местного управления к использованию имеющихся возможностей для модернизации. Запуск современных инструментов инновационного развития таких территорий необходимо осуществлять, в т.ч. через механизм субсидий. Этой формой поддержки не охвачено почти 40% российских регионов.

Следует отметить, что в отечественной теории и практике часто *смешиваются* понятия «субсидия», «субвенция» и «грант»¹⁵. Полагаем, что пока эти понятия не будут конкретизированы в нормативно-правовых актах, использование данных инструментов не будут продуктивным.

Так, в соответствии с принципами *GAAP* (*Generally accepted accounting principles* — Общепринятые принципы бухгалтерского учета) государственная субсидия — это помощь правительства в форме передачи компании ресурсов в обмен на выполнение в прошлом или в будущем определенных условий, относящихся к ее основной деятельности. Они исключают те виды государственной помощи, которые не могут иметь обоснованного денежного выражения, и операции с правительством, которые нельзя отделить от обычных торговых операций компании. Таким образом, следует рассматривать субсидии юридическим лицам не только как компенсацию прошлых затрат, *но и как авансирование оговоренных будущих мероприятий.*

По всей вероятности, российская бюджетная политика и далее будет ориентироваться на повышение роли бюджетных субсидий в системе государственного финансирования инновационного развития. Программа повышения эффективности бюджетных расходов до 2012 г. (Основные положения) предполагает усиление инвестиционной роли механизма бюджетных субсидий, а также нацеливает на необходимость консолидации субсидий бюджетам субъектов Федерации в рамках долгосрочных программ в сферах совместного ведения Федерации и ее субъектов. Эта мера должна осуществляться параллельно с установлением четких критериев оценки эффективности федерального субсидирования данных программ¹⁶. Кроме того, следует учитывать, что финансирование затрат на исследования и разработки в форме субсидий не только для юридических и физических лиц, производителей товаров, работ и услуг, но и

¹⁴ Инвестиции и инновации. Тематическое приложение к еженедельнику «Экономика и жизнь». 2010. № 41. С. 16.; Артамонов А. Стратегия развития Калужской области // Федерализм. 2009. № 3.

¹⁵ Например, в вышеприведенных программах предоставляемые государством финансовые средства часто называются грантами.

¹⁶ Бексултанов К. Субсидия как инструмент межбюджетного регулирования // Федерализм. 2010. № 2. С. 205.

для бюджетных учреждений станет возможным *только* после введения в действие Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (проект № 308243-5).

Важным инструментом государственной поддержки инноваций являются *государственные гарантии*. Стимулируя с их помощью развитие инноваций в предпринимательском секторе, государство решает макроэкономическую задачу ускорения научно-технологического развития *на федеральном и региональном уровнях*.

В частности, органы власти могут обеспечивать создание залоговых фондов для стимулирования инвестиций, долевое участие государственного капитала в создании инновационной инфраструктуры и реализации инновационных проектов в рамках государственно-частного партнерства. Участие государства само по себе уже служит определенной гарантией успеха осуществляемых проектов. Здесь необходимо повышать роль государственной корпорации «Банк развития — Внешэкономбанк», одна из функций которой — осуществление финансирования инвестиционных проектов, направленных на развитие инфраструктуры и реализацию инноваций (в т.ч. в форме предоставления кредитов или участия в капитале коммерческих организаций).

С 2006 г. Минэкономразвития реализует Программу создания региональных фондов поручительств (гарантийных фондов) по обязательствам субъектов малого и среднего предпринимательства. В регионах в рамках этой Программы действует 72 гарантийных фонда с общей капитализацией на начало 2010 г. около 21 млрд руб. В 2010 г. на заседаниях конкурсной комиссии признаны победителями заявки от 33 регионов на общую сумму 2277,5 млн руб. Из них соглашения заключены и профинансированы в размере 1861,5 млн руб., в свою очередь из средств региональных бюджетов было перечислено в соответствующие гарантийные фонды 800 млн руб. По итогам 2010 г. общая капитализация гарантийных фондов составит не менее 24,6 млрд руб. Кроме того, начиная с 2010 г. деятельность гарантийных фондов впервые направлена на поддержку малых инновационных компаний — не менее 20% от общего объема выдаваемых кредитов под поручительства гарантийного фонда будут выданы субъектам малого и среднего предпринимательства, практически применяющих (внедряющих) результаты интеллектуальной деятельности.

Развитие механизма государственных гарантий под реализацию инвестиционных проектов Э. Набиуллина назвала одной из важнейших мер по стимулированию инвестиций именно в высокотехнологичные сектора экономики. Предусматривается выделять до 100 млрд руб. ежегодно на механизм таких госгарантий, и правительство завершает согласование порядка их предоставления. При этом важным элементом в данном механизме названа поддержка проектов малых инновационных компаний при вузах и в целом поддержка малого инновационного бизнеса¹⁷.

Данные инициативы можно было бы оценить в превосходной степени, если бы не одно обстоятельство — использование государством меха-

¹⁷ Государственная дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень № 184 (1157). 6 октября 2010 г. М.: Издание Государственной думы, 2010. С. 37–38.

низма гарантий и поручительств в рамках «мобилизационной стратегии». Стратегии, при которой «государство само решает за хозяйствующими субъектами, что для экономики важно, а что не важно, и осуществляет массированный маневр ресурсами в соответствии со своими представлениями о том, что важно»¹⁸. А это приводит к негативному результату.

Так, Счетная палата РФ в заключении на отчет Правительства об антикризисных мерах отмечает, что расходы федерального бюджета на обеспечение модернизации экономики за январь — сентябрь 2010 г. составили 2 млрд руб. или 33% от заложенных на эти цели бюджетных средств. На некоторые научные, образовательные и технологические проекты не было выделено ни рубля. Без финансирования остаются проекты в сфере энергосбережения «Инновационная энергетика» (765 млн руб.), «Формирование бережливой модели поведения населения» (220 млн руб.), «Новый свет» (15 млн руб.), не получило субсидий на организацию производства субстанций и лекарств ЗАО «Биокард» (145 млн руб.). Все эти проекты одобрены президентской Комиссией по модернизации и технологическому развитию экономики России¹⁹. Вместе с тем, бюджетные субсидии в размере 4 млрд руб. получил Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий «Сколково». Даже если этот амбициозный проект будет реализован, кардинально ситуация не изменится — спрос на инновационную продукцию и уровень конкуренции в высокотехнологичных отраслях остаются крайне низкими.

И последнее.

Государству принадлежит центральное место в решении задачи «запуска» инновационных процессов. При этом его роль не может ограничиваться лишь отдельными инструментами макрорегулирования, налоговой политики, бюджетного финансирования или софинансирования инновационных проектов. Нужна стратегия инновационного развития, основанная на системе экономических, социальных и финансовых механизмов, способных вызвать мультипликативный инновационный эффект на общенациональном уровне. Представленный Минэкономразвития проект Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года делает упор на формировании «инновационного человека» — гибкого, адаптирующегося к новым вызовам времени и склонного к постоянному самообразованию гражданина. Данная декларация напоминает декларации ЦК КПСС о «новой исторической общности людей». В целом же документ свидетельствует лишь о намерении копировать западные (в первую очередь американские) модели образования, научной сферы, инновационной деловой среды, соответствующего финансирования. Формирование «инновационного человека» не должно заслонять собою более важные составляющие инновационного развития: укрепление правовых основ хозяйственной деятельности; сбалансированное развитие регионов; комплексное решение социальных, гуманитарных и экологических проблем; проведение эффективной денежно-кредитной и финансовой политики с учетом российских реалий.

¹⁸ Государственный капитализм в России. Материалы семинара под руководством акад. В.А. Мартынова // Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 12. С. 22.

¹⁹ Ведомости. 18 ноября 2010. № 218.