

УДК 338.242.4

НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ЦЕНТРЫ, ФИНАНСИРУЕМЫЕ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ: АМЕРИКАНСКИЙ ФЕНОМЕН

© 2015 г. **Н.А. Судакова***

Статья поступила в редакцию 24.06.2015

В статье раскрывается сущность и особенности деятельности финансируемых федеральным правительством научно-исследовательских центров как важных элементов научно-технического комплекса США. Дается анализ их роли в инновационном развитии экономики страны.

Ключевые слова: *США, государственная поддержка национальных НИОКР, финансируемые федеральным правительством научно-исследовательские центры (ФФНИЦ), НИОКР, квазиправительственные организации, научно-исследовательские лаборатории, исследовательско-аналитические центры, центры системного проектирования и интеграции.*

Сегодня финансируемые федеральным правительством научно-исследовательские центры – ФФНИЦ (*Federally Funded Research and Development Centers*) служат неотъемлемой и очень важной составляющей государственного сектора науки в США. Они обеспечивают эффективность проводимой государственной политики в области инноваций и входят, наряду с внутриведомственными лабораториями и пользовательскими центрами, в перечень подконтрольных федеральному правительству научно-исследовательских организаций, на развитие которых ежегодно тратятся существенные бюджетные средства. Так, в 2011 г. общий объем расходов федерального правительства на НИОКР составил 125,7 млрд. долл., при этом на долю госсектора пришлось 49,4 млрд. долл. (39,3%) [4].

ФФНИЦ представляют собой бесприбыльные организации, которые создаются для того, чтобы проводить независимые и объективные НИОКР, аналитические исследования и работы по системному проектированию под руководством федерального правительства и в интересах всего общества. Действующие в качестве доверенных экспертов, центры призваны содействовать федеральным агентствам-спонсорам в проведении исследований, разработок, оценочных испытаний в соответствии с миссией и целевыми установками агентства, уходя от возможного конфликта интересов.

* СУДАКОВА Наталья Андреевна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института США и Канады РАН, Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный пер., д. 2/3 (Kamanata@mail.ru).

На законодательном уровне научно-исследовательским центрам запрещено участвовать в производстве коммерческой продукции и напрямую конкурировать с предприятиями за правительственные заказы. Однако ФФНИЦ вправе выполнять работу для сторонних заказчиков в том случае, если никакая другая организация в частном секторе не способна её выполнить.

Самая сильная черта ФФНИЦ – обладание благодаря организационным особенностям значительной гибкостью в создании команды высококвалифицированных экспертов для выполнения конкретного проекта. Это позволяет оперативно решать приоритетные комплексные задачи инновационного и социально-экономического развития страны.

Важную роль играют ФФНИЦ в процессе передачи технологий между государственными учреждениями, университетами и частным сектором. Накопленная в результате их деятельности база знаний может быть использована как основа для успешной коммерческой реализации инноваций усилиями частных компаний.

ФФНИЦ как квазиправительственные организации

ФФНИЦ относятся к так называемым квазиправительственным организациям и представляют собой чисто американский феномен, хотя сейчас в правовом поле других экономически развитых стран наблюдаются схожие структуры, например в Китае.

По общему правилу в соответствии с действующей правовой системой, которая подразделяется на публичное и частное право, в США существуют два типа организаций: созданные правительством и созданные частными лицами. Однако в реальности это не совсем так.

В США функционируют многочисленные квазиправительственные организации [3], которые по формальным характеристикам можно отнести к государственному и к частному сектору, т.е. по сути они представляют собой гибридные структуры*. За редким исключением они создаются законодательным актом Конгресса США или легислатуры на уровне административно-территориальных образований. Получается, что, поскольку законы выпускаются в разные моменты времени и разными легислатурами, каждая вновь созданная структура уникальна в своём роде.

Сегодня в США существуют тысячи квазиправительственных организаций. Среди них: ФФНИЦ; предприятия, выполняющие правительственные заказы; квазигосударственные агентства; связанные (аффилированные) с деятельностью агентств бесприбыльные организации; фонды венчурного капитала; бесприбыльные организации, созданные по решению Конгресса США; эндаументы; центры инвестиционного сервиса и др.

Некоторые из них, малых размеров, финансируются частным сектором, служат для поддержания партнёрских и профессиональных отношений между

* Однако не следует путать квазиправительственные организации и частно-государственные партнёрства. Последние представляют собой контрактные отношения между государственными ведомствами и частным сектором в отличие от первых, создаваемых как самостоятельные организации с юридическими признаками структур государственного и частного сектора.

физическими лицами. Это, например, Федеральная ассоциация адвокатов, объединяющая частнопрактикующих юристов и юристов – государственных служащих, задействованных в системе федерального судопроизводства. Но есть множество очень крупных квази-правительственных организаций, которые работают по заказу правительства. Например, Федеральная национальная ипотечная ассоциация – «Фэнни Мэй», обеспечивающая триллионы долларовой ликвидности на ипотечном рынке США.

Внутренне устройство квазиправительственных организаций также может сильно отличаться. Одним организациям законодательство позволяет самостоятельно определять структуру руководства, другим открыто её устанавливает, а также прописывает полномочия и критерии отбора представителей руководящего звена. В большинстве случаев такие организации находятся под контролем генерального инспектора и Счётной палаты правительства США и обязаны регулярно представлять публичный отчёт о своей деятельности. Подразумеваемым основанием для частичного или полного освобождения организаций от налогообложения служит их главная миссия – выполнение задач правительства. Источниками финансирования, помимо бюджетных средств и средств правительственных корпораций, могут служить благотворительные пожертвования и доходы от собственной коммерческой деятельности.

Экскурс в историю

История возникновения ФФНИЦ берёт начало ещё со времён Второй мировой войны, когда существовала острая необходимость в мобилизации интеллектуальных ресурсов учёных и инженеров для укрепления обороноспособности страны. ФФНИЦ, которые до 1967 г. назывались федеральными контрактными исследовательскими центрами, выросли из полуакадемических лабораторий и исследовательских групп, созданных федеральным правительством в военный период для проведения оборонных исследований*.

В условиях военного времени подобные научно-исследовательские организации действовали весьма эффективно. После окончания войны большинство учёных планировали вернуться к исследованиям в родных университетах. Однако, стремительные изменения в технологиях и развитие таких важнейших научных дисциплин, как исследование операций, системный анализ и инжиниринг, междисциплинарные научные исследования, побуждали Министерство обороны и, в особенности, Департамент военно-воздушных сил, искать пути привлечения учёных к работе на благо страны. В итоге было принято решение о создании нескольких частных неприбыльных корпораций для выполнения контрактной работы по заданию вооружённых сил США**.

* В то время были организованы крупные национальные лаборатории, например, Лос-Аламосская и Окриджская, которые принадлежали оборонному ведомству, но управлялись неправительственными организациями, не ограниченными общими законами менеджмента и правилами гражданской службы. Они имели в своём распоряжении оборудование, предоставленное Комиссией по атомной энергии.

** Первым федеральным контрактным исследовательским центром стала широко известная Корпорация РЭНД (*RAND Corporation*), созданная в Калифорнии в 1947 г. и послужившая прототипом современных аналитических «мозговых центров». Позже появились такие солидные цен-

В то же время происходило зарождение американской научно-технической политики, когда закладывались основы современных взаимоотношений государства, академической науки и бизнеса. В своём знаменитом докладе президенту США «Наука: бесконечные горизонты» (1945 г.) Ванневар Буш, основатель Национального научного фонда, подчеркнул необходимость налаживать партнёрские взаимоотношения университетов и промышленных компаний при поддержке государства для получения новых знаний и технологий, необходимых для обеспечения национального благосостояния и укрепления национальной безопасности, а также необходимость искать пути для использования результатов фундаментальных исследований в промышленности (трансферта технологий) [1].

На этом фоне создание ФФНИЦ позволяло решить множество важнейших задач: освободить исследователей от политического прессинга и работать в привычной университетской обстановке; обеспечить независимость, беспристрастность и непрерывность проводимых исследований; максимально изолировать центры от проблем, связанных с мотивацией в получении прибыли.

За всё время существования ФФНИЦ, с начала Второй мировой войны было создано 150 подобных организаций [7, р. 8], каждая из которых была в своём роде уникальна и в обмен на предоставление начального капитала гарантировала спонсирующему её ведомству определённый уровень и объём проводимых научно-исследовательских работ. Из них более 70 находились на финансовом обеспечении Министерства обороны США. Заметим, что с годами происходило постепенное снижение количества спонсируемых этим министерством научно-исследовательских центров. Если сравнить с настоящим временем, то, по данным Национального научного фонда в 2014 г., Министерство обороны выступало спонсором только 11 ФФНИЦ из 41. Это было обусловлено постепенным переходом экономики и общественной жизни в мирное русло и, соответственно, смещением приоритетов проводимых исследований.

С годами после окончания Второй мировой войны, а позже – после периода «холодной войны» менялась как природа самих ФФНИЦ, так и потребности в их существовании. Выживали преимущественно те из них, которые обладали следующими характеристиками:

- эффективно выполняли функции, непосильные для федерального правительства и коммерческих предприятий;
- находились в особых отношениях с федеральным ведомством-спонсором, основанных на независимости ФФНИЦ при наличии обязательств следовать целям организации-спонсора; на способности быстро реагировать на возникающие проблемы; на долгосрочном партнёрстве (в отличие от чисто рыночных отношений между коммерческими фирмами); на значительном объёме инвестиций со стороны ведомства на протяжении длительного времени;
- обладали набором ограничений, которые способствовали поддержанию долговременных партнёрских отношений, в частности, ФФНИЦ должны были

тры, как Корпорация Майтр (*Mitre Corporation*) – крупная технико-инжиниринговая организация, схожая со многими коммерческими предприятиями, Аэрокосмический ФФНИЦ (*Aerospace FFRDC*) и Институт военных исследований (*Institute of Defense Analyses*).

иметь статус неприбыльных организаций, не производящих продукцию и не вступающих в конкурентные отношения с коммерческими предприятиями;

– имели такие научно-технические заделы, которые не могли быть обеспечены в федеральных учреждениях.

Таким образом, в истории становления и развития ФФНИЦ можно выделить четыре основных этапа. Первый проходил в период Второй мировой войны, сопровождался появлением научно-исследовательских лабораторий и завершился по окончании войны созданием центров исследований и анализа практически для каждого рода войск.

Второй этап проходил во время «холодной войны» и конфликта в Корее вплоть до начала 1960-х годов. В этот период наблюдался пик развития ФФНИЦ, носивших тогда название федеральных контрактных исследовательских центров. Так, если к началу 1950 г. в США действовало 23 центра, то в конце периода их количество выросло до 66, из них 43 находились под контролем Министерства обороны. Такому развитию способствовал значительный скачок в общих бюджетных расходах на НИОКР. До начала Второй мировой войны эти расходы составляли 100 млн. долл. в год, к началу 1950-х годов – уже 1,1 млрд. долл., а к 1963 г. – 12,4 млрд. долларов [7, р. 20].

Третий этап охватывает время существенных перемен в политической и социальной культуре страны, когда ФФНИЦ постепенно переключались на исследования в невоенной сфере, а также стали подробно изучаться и подвергаться критике. Данный этап закончился в середине 1970-х годов, когда многие из ФФНИЦ либо перестали существовать, либо потеряли свой официальный статус. В результате их количество снизилось до 40, из них только 10 финансировались оборонным ведомством.

Данные показатели, а также соотношение разных типов ФФНИЦ на четвертом этапе развития практически не менялись вплоть до настоящего времени. При этом центры становились более интегрированными в общество, а их роль и основная миссия – более определёнными.

Миссия, принципы создания и функционирования

В Меморандуме от 1 ноября 1967 г. Федеральный совет по науке и технике впервые дал официальное определение ФФНИЦ и установил основные критерии отнесения организаций к научно-исследовательским центрам данного типа. Это определение было пересмотрено и обновлено Административно-бюджетным управлением 4 апреля 1984 г. и зарегистрировано в Федеральном регистре 11 апреля того же года [6].

В частности, ФФНИЦ определялись как организации, не имеющие чётко фиксированной структуры, которая могла варьироваться от традиционной (принадлежащей подрядчику и управляемой им же или принадлежащей государству и управляемой подрядчиком) до структуры с различной степенью владения и контроля как со стороны федерального правительства, так и подрядчика. При этом организация – претендент на получение статуса ФФНИЦ должна была отвечать всем ниже перечисленным требованиям:

- проводить, анализировать, интегрировать, поддерживать (исключая финансирование) и/или руководить фундаментальными и прикладными исследованиями. При этом данные виды деятельности не должны быть связаны с выполнением рутинных операций контроля, тестирования, сервисного обслуживания, производства, картографирования, наблюдения и распространения информации;

- названные в предыдущем пункте функции должны осуществляться либо по прямому запросу федерального правительства, либо с его разрешения, но в любом случае результаты в обязательном порядке контролируются государственными органами. Однако данный контроль не должен перерасти в личные взаимоотношения и вызывать сбои в работе в ущерб производительности и качеству продукции;

- не менее 70% общего объема финансовой поддержки поступает от государства с выделением федерального ведомства – главного спонсора;

- большая часть всех производственных мощностей находится в собственности государства либо финансируется им по контракту;

- может управляться университетом, консорциумом университетов, неприбыльной организацией или промышленной компанией как автономной организацией (или самостоятельно функционирующим подразделением материнской компании);

- длительные взаимоотношения между организацией-администратором и главным спонсором ФФНИЦ подтверждаются наличием специального соглашения (или предполагаемого соглашения).

В дополнение к указанным требованиям взаимосвязь между научно-исследовательским центром и правительством должна была демонстрировать следующие характеристики:

- центр создается по инициативе федерального агентства для проведения определенных исследований, которые не могут быть успешно выполнены с помощью внутрифирменных ресурсов или привлечения сторонних подрядчиков;

- выполнение работ по поручению стороннего заказчика допускается только с разрешения агентства-спонсора и с соблюдением соответствующих процедурных формальностей;

- научно-исследовательский центр получает право доступа к правительственной информации, сведениям о поставщиках, наёмных работниках и оборудовании в направлениях и объемах, требуемых для эффективного выполнения поставленных задач и не предусмотренных обычными контрактными отношениями, вне зависимости от того, являются эти данные секретными/запатентованными или нет;

- главный спонсор выступает гарантом выделения определенного объема финансовых средств на деятельность центра в соответствии с потребностями федерального ведомства в работе данного центра и со сроками, прописанными в соглашении о финансировании (*sponsoring agreement*);

- центр обязуется вести бизнес в интересах общества, избегая конфликтов интересов, и предоставлять информацию о своей деятельности в качестве ФФНИЦ главному спонсору.

В 1990 г. руководящие принципы политики федеральных властей в отношении научно-исследовательских центров были слегка модифицированы, дополнены и прописаны в более концентрированном виде в части 35.017 Свода правил федеральных закупок (*Federal Acquisition Regulation, Part 35.017*) [2]. В нём сформулирована миссия центров, подробно представлены правила создания, использования, управления, пересмотра и прекращения деятельности ФФНИЦ, а также ограничения, связанные с образованием центров.

Согласно правилам, научно-исследовательские центры создаются для проведения долгосрочных научных исследований и опытно-конструкторских разработок, которые не могут быть успешно осуществлены путём использования собственных ресурсов или привлечения сторонних подрядчиков. Они дают возможность федеральным агентствам получить доступ к ресурсам частного сектора для выполнения задач в соответствии с миссией и целевыми установками агентства.

Долгосрочные взаимоотношения между федеральным правительством и ФФНИЦ позволяют поддерживать высокий уровень экспертизы, привлекая высококвалифицированных специалистов к работе центров, а также сохраняя объективность проводимых исследований и оценок, отвечая потребностям организации-спонсора и обеспечивая быстроту реагирования на возникающие запросы.

Перечень администраторов, которым предоставлено право управления текущей деятельностью центров, сохранился. Это университеты (или консорциумы университетов), другие бесприбыльные организации, промышленные фирмы и их самостоятельно действующие филиалы. Финансирование может поступать как из одного, так из нескольких федеральных агентств. В этом случае определяется главный спонсор, несущий ответственность за управление, мониторинг текущей деятельности научно-исследовательского центра.

Основная миссия научно-исследовательских центров как бесприбыльных организаций состоит в том, что они обязаны действовать объективно и независимо в интересах всего общества и предоставлять исчерпывающую информацию о своей деятельности федеральным агентствам, оказывающим финансовую поддержку. Помимо этого, центры обязаны избегать возможных конфликтов интересов.

Взаимоотношения между федеральным правительством и ФФНИЦ фиксируются в письменном виде путём заключения соглашения о финансировании, которое может принимать разные формы. Например, оно может быть включено в контракт между правительством и создаваемым центром, или существовать в виде отдельного документа. В любом случае форма соглашения должна быть определена финансирующей стороной.

Если финансирование поступает из нескольких агентств, то заключают так называемое многостороннее соглашение с обязательным выделением главного спонсора, ответственного за управление и контроль над деятельностью ФФНИЦ. Главный спонсор обязан направлять по запросу в Национальный научный фонд информацию о каждом научно-исследовательском центре, включая соглашение о финансировании, цели и миссию центра, данные о финансировании и типы проводимых НИОКР.

Содержание соглашения может варьироваться в зависимости от конкретной ситуации, но в общем случае должно содержать следующие положения:

- определение цели деятельности и миссии ФФНИЦ;
- положения о прекращении или невозобновлении соглашения, порядок распоряжения имуществом центра и степень ответственности. В общем случае ответственность за капитализацию активов ФФНИЦ определяется на момент прекращения соглашения о финансировании;
- порядок установления размеров нераспределённой (резервной) прибыли и её дальнейшего использования;
- запрет на конкурирование с другими заинтересованными субъектами, прежде всего, коммерческими предприятиями, не связанными с деятельностью ФФНИЦ, в случае потребности федерального агентства в получении данных из этих источников. Этот запрет может применяться в отношении материнских компаний или дочерних предприятий, не участвующих в работе центра;
- определение, в какой мере ФФНИЦ вправе участвовать в выполнении заданий других агентств, властей штатов и местных органов власти, прибыльных и бесприбыльных организаций и т.д.

Дополнительно в соглашении о финансировании могут быть прописаны следующие позиции:

- элементы затрат, сопровождающих выполнение контракта с оплатой фактических издержек;
- платежи и сборы, предусмотренные финансирующей организацией.

Центры вправе выполнять дополнительные работы, не предусмотренные соглашением о финансировании в случае, если данные виды работ не доступны для предприятий частного сектора. Такое право даётся по причине того, что многие частные компании неохотно берутся за предоставление услуг правительственным организациям, поскольку политика проведения закупок и поставок товаров и услуг, существующая в штатах и на местном уровне, в большинстве случаев не позволяет им впоследствии участвовать в этом процессе.

Для учреждения ФФНИЦ, либо в случае изменения цели деятельности и его основной миссии организация-спонсор должна быть уверена в том, что:

- отсутствуют альтернативные источники выполнения задач в области НИОКР, стоящих перед ней;
- в распоряжении правительства имеется достаточное количество квалифицированных ресурсов для адекватной и объективной оценки работы, проводимой научно-исследовательским центром;
- специальная служба в Управлении по научно-технической политике уведомлена о создании центра;
- расходы, связанные с предоставлением услуг федеральному правительству, обоснованы;
- главная цель и миссия научно-исследовательского центра в достаточной степени выделяется среди целей и миссий сторонних организаций;
- управление и контроль над деятельностью центра осуществляется автономной организацией или дочерним предприятием;

– решение о серийном и массовом производстве будет принято только на законодательном уровне;

– создание центра одобрено руководителем соответствующего агентства.

Срок действия соглашения о финансировании, как правило, не превышает пяти лет, но может быть продлён по результатам периодического пересмотра соглашения не более чем на пять лет. Принимая решение о продлении срока действия соглашения о финансировании организация-спонсор (главный спонсор) обязана тщательным образом пересмотреть деятельность научно-исследовательского центра на предмет её актуальности для выполнения поставленных задач в рамках выделяемого бюджета, согласуя свои действия со всеми остальными спонсорами при их наличии. Если в результате будет установлено, что дальнейшее финансирование необоснованно, главный спонсор извещает другие агентства о прекращении действия соглашения, предоставляя им право принять на себя обязательства по финансированию. В противном случае деятельность ФФНИЦ прекращается.

Процедура пересмотра и оценки деятельности центра включает в себя:

– оценку соответствия выполняемых работ техническим потребностям и требованиям основной миссии федерального агентства;

– поиск и рассмотрение альтернативных источников удовлетворения потребностей организации-спонсора;

– оценку эффективности деятельности центра, включая его способность объективно и независимо проводить научные исследования и привлекать кадры высокой квалификации, а также осведомлённость о потребностях агентства, осуществляющего финансирование;

– оценку деятельности менеджеров центра, касающейся обеспечения рентабельности предприятия;

– установление соответствия законодательно установленным критериям создания ФФНИЦ и положениям соглашения о финансировании.

Создание научно-исследовательских центров по инициативе военных агентств связано с ограничениями в расходовании финансовых средств, находящихся в распоряжении Министерства обороны. Они не могут быть направлены на поддержание деятельности центров, организованных после 2 июня 1986 г., до тех пор, пока не закончится 60-дневный период с момента представления агентством доклада в Конгресс с описанием целей, миссии и спектра деятельности центра.

Типы ФФНИЦ и их распределение

Начиная с 1950 г. Национальный научный фонд регулярно публиковал список федеральных контрактных исследовательских центров, а с 1967 г. ведёт список ФФНИЦ, в котором они подразделяются на три типа. Это научно-исследовательские лаборатории – НИЛ (*R&D Laboratories*), исследовательско-аналитические центры – ИАЦ (*Studies and Analysis Centers*) и центры системного проектирования и интеграции – ЦСПИ (*Systems Engineering and Integration Centers*).

Представители федерального правительства определяют в каждом конкретном случае, какой тип ФФНИЦ необходим для выполнения поставленных задач. Иногда функции отдельных типов научно-исследовательских центров перекрывают друг друга. Но в целом каждый из них охватывает разные стадии жизненного цикла системного менеджмента.

Так, научно-исследовательские лаборатории проводят исследования по заказу федерального агентства-спонсора для решения проблем, находящихся вне компетенции частного сектора, с последующим выводением удачного решения на коммерческий рынок. В проводимых работах НИЛ концентрируются на изучении эволюции и демонстрации возможностей передовых концепций и технологий. Как было отмечено выше, первые научно-исследовательские центры создавались именно в форме НИЛ и обеспечивали федеральному правительству значительную техническую поддержку и инжиниринговые услуги в дополнение к исследовательской ориентации.

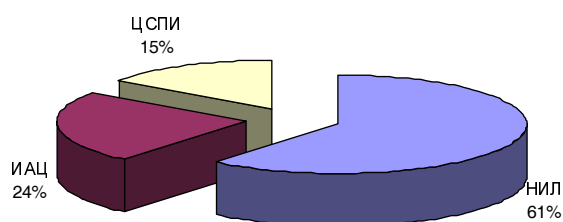
Исследовательско-аналитические центры привлекаются к научно-исследовательской работе для выявления конкретной проблемы на ранних стадиях жизненного цикла менеджмента при осуществлении ответных действий правительства на управленческие вызовы. Они обеспечивают независимый и объективный анализ и разработку рекомендаций по ключевым для их спонсоров вопросам стратегии, альтернативных подходов и новых идей в области проведения государственной политики. ИАЦ начали создаваться на следующем этапе после появления НИЛ. Они были, по сути, первооткрывателями новой научной дисциплины – исследования операций, а также занимались изучением и анализом проблем, непривычных для традиционной науки. Со временем диапазон их исследований существенно расширился. Центры данного типа стали прообразами современных «мозговых центров».

Центры системного проектирования и интеграции занимаются обоснованием выявленной проблемы, детально изучают процесс и анализируют технологическое решение, производят оценочные измерения, содействуют приобретению решений у представителей частного сектора и позволяют контролировать различные технические аспекты и задачи системного менеджмента в области поставок и реализации товаров и услуг. Центры данного типа появились в истории США вслед за ИАЦ, при этом они не вырастали непосредственно из организаций, действовавших в период Второй мировой войны, а создавались вновь. Так, первый ЦСПИ возник в 1958 г. на фоне накопившейся потребности в интеграции сложных технологий, которые использовались в системах обороны того времени. Яркие представители этих центров – корпорация «Майтр» и аэрокосмический ФФНИЦ. ЦСПИ обеспечивали техническую поддержку в определении, развитии, приобретении, развёртывании и запуске системных комплексов. В сущности, они практиковали системно-инжиниринговый подход и поддерживали корпоративную память, необходимую федеральному правительству для эффективного взаимодействия с промышленными компаниями, развивающими и производящими системные комплексы.

По состоянию на май 2014 г., насчитывался 41 научно-исследовательский центр. Из них 61% – это научно-исследовательские лаборатории, 24% – иссле-

довательно-аналитические центры и 15% – центры системного проектирования и интеграции (рис. 1).

Рис. 1. Соотношение ФФНИЦ по типам, 2014 г., %



<http://www.nsf.gov/statistics/ffrdclist/#agency>

В США происходит постоянное перераспределение ФФНИЦ между разными федеральными ведомствами в соответствии с актуальными приоритетами проводимой государством научно-технической политики. Некоторые ФФНИЦ могут исключаться из списка, публикуемого Национальным научным фондом, однако это не означает, что они прекращают своё существование. В отдельных случаях бывшие ФФНИЦ преобразуются в частные организации. На смену старым центрам появляются новые, иногда в тех ведомствах, которые ранее не участвовали в создании ФФНИЦ. Например, в сентябре 2010 г. Административным отделом Федеральных судов США впервые был создан Центр инженерно-технических разработок и модернизации системы судебных органов.

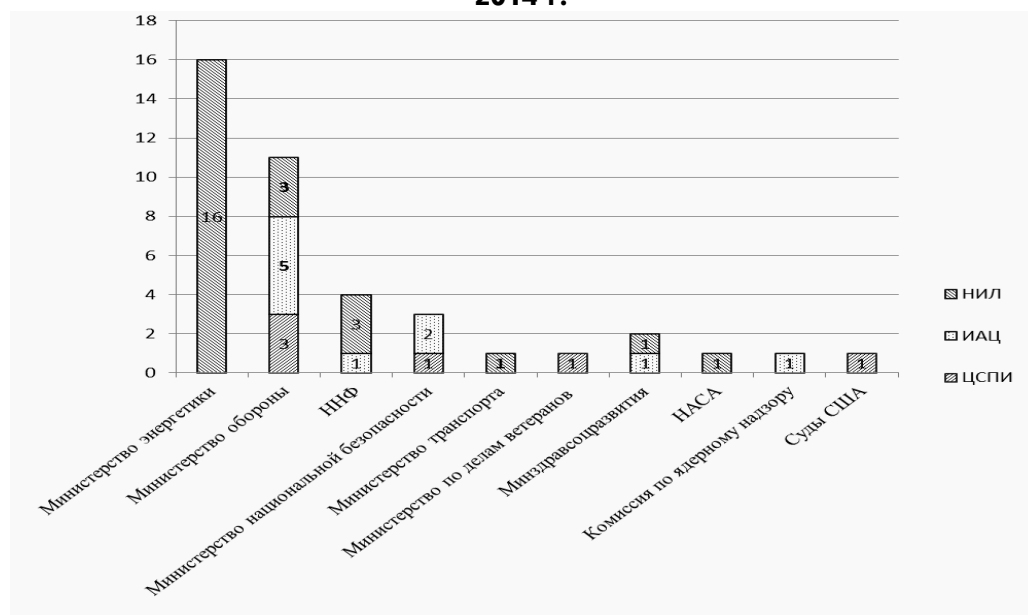
При этом соотношение разных типов ФФНИЦ, а также их общее количество изменяется очень незначительно. Так, по состоянию на апрель 2010 г. насчитывалось 39 ФФНИЦ. Из них 69% приходилось на научно-исследовательские лаборатории, 21% – исследовательско-аналитические центры и 10% – на центры системного проектирования и интеграции.

Как видно из рис. 2, большая доля ФФНИЦ приходится на Министерство энергетики – 16. В Министерстве обороны действуют 11 центров, в ННФ – четыре, в Министерстве внутренней безопасности – три, в Министерстве здравоохранения и социального обеспечения – два, а в остальных федеральных ведомствах – по одному. Распределение по типам центров происходит индивидуально для каждого федерального ведомства в зависимости от исторических особенностей, проводимой научно-технической политики и выстроенных приоритетов деятельности.

По данным за 2011 г. из общего объёма расходов государственного научного сектора на НИОКР в размере 49,4 млрд. долл. на долю ФФНИЦ пришлось 17,9 млрд. долл. (36,2%), остальные средства ушли на финансирование лабораторий в самих федеральных ведомствах. При этом расходы на деятельность центров под управлением частных компаний составили 7 млрд. долл., под управлением неприбыльных организаций – 5,3 млрд. долл. и под управлением

университетов и колледжей, включая университетские консорциумы, – 5,6 млрд. долларов [6].

Рис. 2. **Распределение ФФНИЦ по типам и организациям-спонсорам, 2014 г.**



<http://www.nsf.gov/statistics/ffrdclist/#agency>

Как свидетельствует статистика, в 2014 г. 52,5% ФФНИЦ управлялись бесприбыльными организациями, 32,5% – университетами, консорциумами университетов и колледжами, 15% – частными компаниями.

Помимо федерального финансирования, центры получают средства на проведение научно-технической деятельности из ряда других источников. Так, например, в 2013 г. из общего объёма финансирования в размере 16,8 млрд. долл. 97,5% поступило от федерального правительства, 0,3% – от правительства штатов и местных органов власти, 1,1% – от частного бизнеса, 0,4% – от бесприбыльных организаций и 0,7% – из других источников [5].

Если посмотреть по направлениям расходования средств уже в самих ФФНИЦ, то большая часть из них тратится на прикладные исследования (40%), при этом на опытно-конструкторские разработки идёт 35%, а на фундаментальные исследования – 25%.

Критика ФФНИЦ

Несмотря на все перечисленные выше достоинства центров, их деятельность подвергается постоянной критике. Основные претензии сводятся к тому, что ФФНИЦ как квазиправительственные организации, обязанные соблюдать, прежде всего, общественные интересы, подвержены искушению расходовать выделяемые федеральным правительством средства на удовлетворение частных нужд. Ведь центры получают крупные госконтракты фактически без конкурентной борьбы, не проходя процедуры конкурсных торгов. Как бесприбыльные корпорации, они освобождены от уплаты налогов, их мощности и

оборудование находятся в собственности либо в большей пропорции финансируются правительством.

Как было отмечено выше, на протяжении истории законодательные нормы в отношении ФФНИЦ не раз подвергались корректировке и дополнению для устранения возможных поводов для конфликтных ситуаций. Конгресс США был заинтересован в ФФНИЦ ещё с момента зарождения этого института. Поэтому претензии некоторых конгрессменов к ФФНИЦ в отношении конкурентных преимуществ последних перед частными компаниями были частично удовлетворены благодаря внесению поправок в законы, которые сокращали объёмы контрактных работ, доступных ФФНИЦ. Кроме того, Конгресс законодательно ограничил право министров обороны, сухопутных войск, ВМС, ВВС и некоторых руководителей федеральных ведомств по созданию центров.

Следующее уязвимое место – влияние человеческого фактора. Критики акцентируют внимание на возможной ротации руководящего персонала между федеральными ведомствами, ФФНИЦ и частными организациями (университетами, бесприбыльными организациями, коммерческими предприятиями), управляющими текущей деятельностью центров. Здесь может срабатывать эффект «вращающихся дверей» с появлением «перекрёстного директората», когда бывший сотрудник федерального ведомства, занимавший в нём руководящую должность, переходит в состав правления частной компании, подконтрольной тому же ведомству*. Этот эффект особенно опасен, так как нарушает главную миссию ФФНИЦ как экспертных организаций, действующих в интересах общества и использующих бюджетное финансирование для выработки объективных решений для правительства.

Конфликт интересов может приобретать политический оттенок, когда деятельность научно-исследовательского центра начинает контролироваться определённой группой политиков или организация сама входит в политику** для укрепления своего благосостояния. Такая политизация в любом случае недопустима, поскольку нарушает общепринятую норму деятельности правительства: представители органов государственной власти могут быть в политике, однако правительственным организациям запрещено участвовать в политической деятельности.

Редко встречающимся, но одновременно ощутимым поводом для нарушения общественных норм может послужить организация ФФНИЦ в виде филиала корпорации, не имеющей статус центра. Научно-исследовательские центры в процессе выполнения своих обязательств перед федеральными агентствами, проводящими финансирование, по закону имеют доступ к правительственным документам, базам данных, включая информацию повышенной секретности. Они вправе привлекать к работе сотрудников правительства, использовать специальное оборудование и объекты недвижимости. В этом случае очень сложно разделить потоки передачи конфиденциальных сведений и ин-

* Известный пример из истории, когда бывший министр обороны США занял руководящие посты в корпорациях РЭНД и «Дженерал дайнэмикс».

** В данном контексте под вхождением в политику понимается использование доходов для поддержки кандидатов от политических партий, лоббирующих определённые политические интересы.

формации, связанной с коммерческой деятельностью. Поэтому во главу угла ставится вопрос о максимальном ограничении доступа к закрытой информации и ресурсам со стороны сотрудников материнской компании, основной целью которой является извлечение прибыли.

Некоторые критики заявляют, что США пока не достигли такой эффективности в получении результатов научных исследований и последующей их коммерциализации, как некоторые другие инновационно развитые страны. Однако очевидная заслуга ФФНИЦ заключается в том, что они способны быстро включаться в инновационную деятельность и ускорять процесс трансферта технологий.

Таким образом, несмотря на то что институт ФФНИЦ подвергается постоянной критике по разным аспектам его деятельности, он по-прежнему остаётся важным и обязательным элементом научно-технического комплекса США и служит источником передовых научных знаний для поддержания инновационного лидерства страны.

Список литературы

1. *Судакова Н.А.* Взаимодействие университетов и бизнеса в процессе инновационной деятельности // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. – 2010. – № 2. – С. 112. [*Sudakova N.A.* Vzaimodejstvie universitetov i biznesa v processe innovacionnoj deyatel'nosti // SShA ❖ Kanada: ehkonomika, politika, kul'tura. – 2010. – № 2. – С. 112] [*Sudakova N.A.* Research Relationships between Universities and Industry // USA ❖ Canada: Economic, Politics, Culture, No. 2., 2010, p. 112. (In Russ.)].
2. Federal Acquisition Regulation (FAR). Available at: <https://www.acquisition.gov/> (accessed 10.06.2015).
3. *Kevin R. Kosar.* The Quasi Government: Hybrid Organizations with Both Government and Private Sector Legal Characteristics. Congressional Research Service, CRS Report for Congress, June 22, 2011.
4. National Science Board. Science and Engineering Indictors, 2014.
5. National Science Foundation. FFRDC Research and Development Survey 2013. Available at: http://ncsesdata.nsf.gov/ffrdc/2013/html/FFRDC2013_DST_02.html (accessed 15.06.2015).
6. National Science Foundation. Master Government List of Federally Funded R&D Centers 2014. Available at: <http://www.nsf.gov/statistics/ffrdclist/#hhistoric&gennotes> (accessed 01.06.2015).
7. U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *A History of the Department of Defense Federally Funded Research and Development Centers*, OTA-BP-ISS-157 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, June 1995), p. 8.

**Federally Funded Research and Development Centers:
American Phenomenon**

(USA ❖ Canada Journal, 2015, No. 11, p. 106-120)

Received 24.06.2015.

SUDAKOVA Natalia Andreevna, Institute of USA and Canada Studies Russian Academy of Sciences (ISKRAN). 2/3 Khlebnyy per., Moscow, 121069, Russian Federation (kamanata@mail.ru).

The essence of the federally funded research and development centers as important elements of a scientific and technical complex of the United States and the key features of their activity are revealed. The analysis of the FFRDC's role in the innovative development of national economy is given. **Keywords:** USA, federal support for the nation's R&D, federally funded research and development centers, FFRDCs, R&D activities, quasi governmental organizations, R&D laboratories, studies and analysis centers, systems engineering and integration centers.

About the author:

SUDAKOVA Natalia Andreevna, Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher.