

Особенности регулирующей роли государства в развитии инновационной деятельности

© 2009 А.В. Барабаш

Российский государственный социальный университет

Актуальность данной статьи обусловлена тем, что государственное воздействие и его роль в инновационной деятельности становятся важнейшим инструментом обеспечения высоких темпов экономического роста. Цель статьи - рассмотреть особенности регулирующей роли государства в инновационной сфере.

Ключевые слова: инновации, государство, государственная инновационная политика, инновационная система.

Формирование рыночных отношений в России коренным образом меняет систему государственного управления инновациями. Принципиально изменяются функции органов государственного управления в связи с переходом от ведомственно-отраслевого к программно-целевому управлению.

Можно выделить особенности государственного регулирования инновационной деятельности в Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации совместно с регионами управляет единой топливно-энергетической и транспортной системами, оборонными предприятиями, связью и информацией, метрологией и стандартизацией, программами фундаментальных НИР и стимулирования нововведений.

Государственная инновационная политика в России реализуется на двух уровнях деятельности: общегосударственном (федеральном) и региональном (местном).

Основной задачей федеральной инновационной политики является создание благоприятного инновационного климата для материализации государственных приоритетов научно-технического развития в экономической сфере. Общегосударственная политика направлена на решение проблем межотраслевого и отраслевого характера, приводящих к кардинальному изменению технологической базы страны и требующих концентрации ресурсов в масштабе национальной экономики.

Общие вопросы инновационной политики отражены в указах Президента РФ, в подготовке которых участвуют отделы аппарата Президента, а также Совет по научно-технической политике при Президенте РФ. Являясь консультативным органом, Совет информирует Президента о процессах, происходящих в научно-технической сфере в стране и за рубежом; разрабатывает предложения о стратегии научно-технической политики и формировании приоритетных направлений в ее реализации; подготавливает предложения по заключению межгосударственных соглашений по научно-техническим вопросам; и т.п.

Органы законодательной власти РФ - Государственная Дума и Совет Федерации - имеют право на законодательные инициативы в сфере инновационной деятельности. На сегодняшний день действует Постановление Правительства РФ от 24 июля 1998 г. № 832 "О Концепции инновационной политики Российской Федерации на 1998-2000 годы". Для целей настоящей Концепции используются следующие термины:

- *инновация (нововведение)* - конечный результат инновационной деятельности, получивший реализацию в виде нового или усовершенствованного продукта, реализуемого на рынке, нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности;

- *инновационная деятельность* - процесс, направленный на воплощение результатов законченных научных исследований и разработок либо иных научно-технических достижений в новый или усовершенствованный продукт, реализуемый на рынке, в новый или усовершенствованный технологический процесс, используемый в практической деятельности, а также связанные с этим дополнительные научные исследования и разработки;

- *государственная инновационная политика* - определение органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации целей инновационной стратегии и механизмов поддержки приоритетных инновационных программ и проектов;

- *инновационный потенциал* (государства, региона, отрасли, организации) - совокупность различных видов ресурсов, включая материальные, финансовые, интеллектуальные, научно-технические и иные ресурсы, необходимые для осуществления инновационной деятельности;

- *инновационная сфера* - область деятельности производителей и потребителей инновационной продукции (работ, услуг), включающая создание и распространение инноваций;

- *инновационная инфраструктура* - организации, способствующие осуществлению инновацион-

ной деятельности (инновационно-технологические центры, технологические инкубаторы, технопарки, учебно-деловые центры и другие специализированные организации);

• *инновационная программа* (федеральная, межгосударственная, региональная, межрегиональная, отраслевая) - комплекс инновационных проектов и мероприятий, согласованный по ресурсам, исполнителям и срокам их осуществления и обеспечивающий эффективное решение задач по освоению и распространению принципиально новых видов продукции (технологий).

Правительственная комиссия по научно-технической политике, возглавляемая Председателем Правительства, координирует деятельность министерств и ведомств в инновационной сфере, обеспечивая согласованную работу федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов субъектов РФ, Российской академии наук, отраслевых академий наук по формированию и реализации государственной политики в инновационной сфере, по стимулированию реализации в производстве научно-технических достижений.

Исключительной прерогативой государства является правовое регулирование инновационной деятельности. Однако до сих пор отсутствует законодательное закрепление инновационной деятельности, прав инноваторов, механизма разработки и реализации инновационной политики. Комиссия по научно-технической политике, созданная при Правительстве РФ для координации действий государственных органов управления в вопросах развития инновационной деятельности, приняла Положение "О приоритетных направлениях развития науки и техники и перечне критических технологий федерального уровня".

Одна из функций государства по поддержке инновационной деятельности - руководство формированием федеральных целевых программ. Разработка ведется в рамках государственных научно-технических программ. Координацию усилий государства по поддержке инновационной деятельности осуществляют три ведомства - Министерство экономики, Министерство промышленности, науки и технологий и Государственный комитет по промышленной политике.

Министерство экономики РФ, непосредственно разрабатывающее государственную инновационную политику, определяет приоритеты в развитии отраслей национальной экономики, основные направления инвестиционной политики, в том числе меры по стимулированию инновационной деятельности. Координацию выполнения стратегии развития промышленности осуществляет Госкомитет РФ по промышленной политике. Госкомитет разрабатывает предложения по основным направлениям ин-

вестиционной политики, осуществляет меры по развитию предпринимательства, конкуренции, поддержке малого и среднего бизнеса в промышленном комплексе страны, а также определяет перспективные направления НИОКР в промышленности.

Бюджетное обеспечение инновационной политики и аудит осуществляет Министерство финансов РФ.

Сейчас, в условиях кризиса экономики России, безвозвратное бюджетное финансирование распространяется только на фундаментальные исследования. Во всех остальных случаях финансируемые предоставляются на срочной, возвратной и платной основе.

В России функционируют специальные государственные органы (Госкомитет РФ по поддержке и развитию малого предпринимательства, Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства), которые финансируют предпринимательские проекты и предоставляют государственные гарантии под кредиты коммерческих банков и других финансовых структур. Государственные внебюджетные формы поддержки инновационной деятельности финансируют мероприятия за счет внебюджетных фондов, создаваемых в соответствии с Постановлением Правительства РФ. Внебюджетные фонды создаются за счет добровольных отчислений предприятий и организаций. В РФ субъектами образования внебюджетных фондов являются: Министерство промышленности, науки и технологии РФ, формирующее Российский фонд технологического развития; федеральные министерства, создающие внебюджетные фонды соответствующих министерств; другие федеральные органы исполнительной власти, образующие внебюджетные фонды ведомств; корпорации, концерны и ассоциации, которые формируют внебюджетные фонды объединений. Федеральный экологический фонд Российской Федерации осуществляет поддержку инновационной деятельности в этой сфере. Из средств Фонда, образующихся за счет платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, финансируются научно-исследовательские работы, внедрение ресурсосберегающих экологически чистых технологий.

Инновационная политика, согласно Постановлению правительства, призвана обеспечить увеличение внутреннего валового продукта страны за счет освоения производства принципиально новых видов продукции и технологий, а также расширения на этой основе рынков сбыта отечественных товаров.

На наш взгляд, с учетом сегодняшнего состояния экономики *инновационная политика на современном этапе рыночных реформ должна способствовать развитию научно-технического потенциала,*

формированию современных технологических укладов в отраслях экономики, вытеснению устаревших укладов и повышению конкурентоспособности продукции. Определяющей особенностью передачи результатов научных исследований для их освоения в производстве должно быть создание и развитие системы коммерческих форм взаимодействия науки и производства.

Сложившийся уровень спроса на внешнем и внутреннем рынках на продукцию отраслей промышленности должен определять и перспективу их развития, и структурные изменения основных производственных фондов.

Важно отметить, что отрасли, вышедшие со своей продукцией на мировой рынок (топливно-энергетический комплекс, металлургия, химия), для закрепления на нем нуждаются в повышении эффективности производственного потенциала. Другие отрасли, производящие потенциально конкурентоспособную на мировом рынке продукцию (машиностроение и оборонный комплекс), нуждаются в государственной поддержке, чтобы выйти на мировой рынок. Большого внимания требует третья группа отраслей, ориентированная в основном на внутренний рынок (пищевая и легкая промышленность, промышленность строительных материалов). Инновационная политика в отношении этих групп отраслей отличается по характеру, масштабам поддержки, объему ресурсов, необходимых для обновления и модернизации производственного потенциала на основе реализации отечественных достижений науки и техники.

Особенности государственного воздействия на инновационные проекты предприятия можно выделить при анализе теоретических моделей развития национальной инновационной системы:

1. Рыночная эволюционная. Данная модель предполагает формирование национальной инновационной системы (НИС) “естественным” образом снизу вверх - от генерируемого платежеспособного спроса к формированию адекватного предложения. В этом случае задачи государства состоят в реализации двух функций:

- продолжение политики поддержки (безвозмездное субсидирование) системы производства научных кадров, сферы фундаментальных исследований и, возможно, части прикладных исследований и разработок, как системы, производящей “общественное благо”, и среды, необходимой для становления всех остальных “рыночных” институтов НИС;
- снижение транзакционных барьеров на пути инноваций и стимулирование частного спроса на инновационную деятельность и инновации независимо от источника этих инноваций: совершенствование законодательной и нормативной базы,

налоговое стимулирование вложений в технологии и инновации и т.д.

Существенной особенностью данного подхода является отказ государства от выстраивания институциональной структуры новой НИС: структурные элементы создаются и развиваются под воздействием и в меру развития платежеспособного спроса субъектов (одним из которых является и само государство в рамках своих функций). В рамках такой стратегии основной упор государственной политики должен быть сделан на повышении эффективности расходования государственных средств.

Вероятный сценарий развития событий (вероятный облик будущей НИС) в случае реализации этого варианта состоит в сохранении в сильно “сжатом” масштабе государственной системы фундаментальной науки и государственного образования, развитии до определенного (небольшого) размера сегмента “корпоративной науки”, сконцентрированной в ограниченном числе крупных российских и транснациональных корпораций, создании сети малых предприятий, обслуживающей сегмент среднего бизнеса и удовлетворяющей их спрос на мелкие инновационные проекты (адаптация зарубежных технологий к специфическим условиям и т.п.).

Основные риски заключаются в следующем: сохранение сегментации и неполноты НИС (отсутствие связей между государственным сектором образования и фундаментальных исследований и негосударственным сектором ОКР при отсутствии промежуточного сектора прикладных исследований), усиление технологической зависимости экономики от зарубежных производителей технологий, формирование устойчивого отставания в технологиях (технологический уклад $n - 1$ от уровня лидеров), отток наиболее талантливых кадров в другие страны.

2. Рыночная радикальная. Эта модель предполагает ускоренную реализацию первого сценария и состоит в том, что государство сохраняет за собой обязательства по финансированию только тех исследований и разработок, которые необходимы для реализации функций самого государства. Радикально меняется система государственного финансирования научных исследований, при котором средства распределяются на проектной конкурсной основе между коллективами (организациями) любой формы собственности и любой страновой принадлежности. Одновременно высвобожденные ресурсы “транслируются” в промышленность и другие отрасли в виде системы субсидий и льгот на проведение ИР, реализацию инноваций и т.д., что должно стимулировать частный спрос на инновации за счет сокращения прямого государственного спроса на ИР. Такой путь предполагает также ускоренный пере-

ход к частному (или, по меньшей мере, к платному) высшему образованию, что позволит “транслировать” спрос на систему высшего образования без вмешательства государства.

Вероятный сценарий развития событий состоит: в кардинальном сокращении государственного сектора, прежде всего академического, быстрой переориентации организаций на иные источники финансирования - зарубежные и частные российские, ускоренном росте частного сегмента в ОКР, росте внутрикорпоративных исследовательских подразделений.

Основные риски заключаются в следующем: вероятна ликвидация российской фундаментальной науки, сокращение производства научных кадров (или “потенциально-научных” кадров - имеющих адекватное образование для занятий наукой), замедленное развитие инновационных фирм, генерирующих значимые продуктовые и технологические инновации.

3. Институциональная “достройка”. Этот подход базируется на утверждении, что сохранившиеся базовые элементы НИС сами по себе достаточно “хороши”, но не работают, поскольку отсутствуют механизмы связи между ними. Соответственно, содержание данного варианта - развитие недостающих элементов и распространение новых форм: венчурные фонды, инновационно-внедренческие фирмы и центры, технопарки, центры трансфера технологий и т.д. Этот вариант наиболее близок к декларировавшейся в сфере науки инноваций политике 1990-х и начала 2000-х гг. и наиболее вероятен, как компромиссный в настоящее время.

Вероятный сценарий развития событий состоит: в расширении инновационной инфраструктуры, появлении в ней новых элементов, сочетающихся с сохранением ее фрагментарности в “обслуживании” инновационного процесса и, соответственно, низкой результативностью; в зависимости НИС от государственной поддержки, в целом возрастающей на фоне низко интенсивных процессов саморазвития ее элементов; в усилении распыления бюджетных ресурсов по множеству новых направлений, следствием которого станет сохранение тенденций к ухудшению качества основных существующих элементов НИС (фундаментальная и прикладная наука).

Основные риски заключаются в следующем: высок риск того, что механическое копирование множества существующих за рубежом институтов в сфере инноваций не приведет автоматически к формированию конкурентоспособной НИС в силу низкого качества ее существующих элементов, при этом весьма ограниченным будет эффект в части обес-

печения связи между различными элементами НИС; вероятны ошибки в определении масштабов необходимых достраиваемых элементов НИС и рассогласования в настройке функционирования этих элементов, что усилит несбалансированность НИС; увлечение различными новыми формами может оказать негативное влияние на решение задач повышения качества уже существующих базовых элементов НИС и, возможно, привести к дальнейшей деградации основных существующих элементов НИС.

4. Инновационно-активная. Эта модель исходит из того, что предложение создает спрос, при этом низкий спрос на инновации в предпринимательском секторе обусловлен отсутствием предложения инновационного продукта. В этой связи требуется существенно увеличить расходы на коммерциализацию передовых технологий для быстрого доведения до практически применимого уровня существующих заделов.

Основные риски заключаются в следующем: риск не востребоваемости передовых коммерческих технологий в силу отсталых научно-технологических укладов в предпринимательском секторе мало восприимчив к передовым технологиям; внедрение новых технологий может существенно сдерживаться низким уровнем технологического развития предприятий вторичного уровня кооперации.

5. “Знание-активная”. Эта модель подобна предыдущему варианту, акцент смещен в начало инновационного цикла и в развитие инновационного образования. Основа данного подхода - интенсивные вложения в человеческий капитал, при этом задача состоит в создании “инновационного человека”, который будет склонен к инновациям и новым знаниям, независимо от того, где он работает - в промышленности, в науке, в госуправлении и т.д. Это обеспечивает “связку” спроса и предложения и формирует потребности в формировании различных инновационных институтов.

Основные риски заключаются в следующем: процесс подготовки ориентированных на инновации специалистов занимает значительное время, еще большее время может потребоваться на занятие такими людьми руководящих должностей в компаниях, в этой связи эффект от данного подхода возможен только в долгосрочной перспективе.

На наш взгляд, практическая инновационная политика той или иной страны, как правило, не является “чистым” выражением определенной теоретической модели, а представляет собой композицию мер различной направленности, при этом можно отметить существенную страновую специфичность реализуемых инновационных политик.