

ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ: РОЛЬ И ЗАДАЧА УНИВЕРСИТЕТОВ



И. Г. Дежина

ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНАЯ, СБАЛАНСИРОВАННАЯ, ЭФФЕКТИВНАЯ?

Анализируются основные изменения, произошедшие в государственной инновационной политике с 2009 г., когда было объявлено о новых стратегических направлениях и подходах к инновационному развитию. Более детальный анализ касается трех видов инициатив: проектов создания технологической инфраструктуры, в том числе технико-внедренческих зон и территориального проекта «Сколково»; поддержки малого инновационного бизнеса; формирования связей между акторами инновационной системы. Показано, что пока политика не является сбалансированной и последовательной, поскольку выбранные приоритеты и методы их продвижения не способствуют целостному развитию инновационной системы. Наименее оптимистична оценка эффективности проводимой политики — все показатели развития инновационной деятельности в стране свидетельствуют о том, что «оазисы» инновационной активности возникают не там, где государство прилагает к этому специальные усилия.

Ключевые слова: инновационная политика, университеты, исследования и разработки, инфраструктура, малые инновационные предприятия, Сколково.

●
I. G. Dezhina

Innovation policy in russia: Is it successive, balanced, effective?

The article analyzes the major changes that have occurred in government innovation policy since 2009 when government has announced the new strategic directions for development. More detailed analysis is related to three types of initiatives. First — projects aimed to creation of technical infrastructure — such as technology commercialization zones and Skolkovo project. Second — support of small innovative enterprises. Third — stimulating of linkages among actors of innovative system. It is demonstrated that at the moment innovative policy is not balanced and successive because the chosen priorities and approaches to their implementation do not lead to interconnected innovative system. The least optimistic view may be expressed towards the level of effectiveness of the policy because all indicators of innovative activity in the country show that «oasis» of innovation activity grow at the places where government is least interfering.

Keywords: innovation policy, universities, research and development, infrastructure, small innovative enterprises, Skolkovo.

Тема инновационного развития находится в центре внимания государства на протяжении последних нескольких лет. Президент РФ Д. А. Медведев еще во время своей избирательной кампании назвал развитие институтов, инфраструктуры, инноваций и инвестиций одним из приоритетов государственной политики (так на-

зываемые четыре «И»). При этом предшествующая инновационная политика была оценена им негативно. Так, Президент признал, что «пока не показали серьезных результатов ни малые фирмы, которые мы пытались и пытаемся создавать, ни технопарки, ни различного рода центры трансфера технологий, всякого рода новые

формы, которые мы пытаемся использовать, ни Российская венчурная компания, ни технико-внедренческие особые экономические зоны. <...> Все это в основном, надо признаться откровенно, существует только на бумаге» [12]. Таким образом, скромные успехи в инновационной сфере стали причиной пересмотра основных государственных подходов к стимулированию инноваций.

В 2009 г. при Президенте была сформирована Комиссия по модернизации и технологическому развитию экономики России, задачами которой являются рассмотрение вопросов государственной политики в области модернизации и технологического развития, определение приоритетных направлений, форм и методов государственного регулирования, а также координация деятельности органов исполнительной власти в этой сфере. Вопросы стимулирования инноваций стали одними из центральных в ее работе. На первом заседании комиссии Президент РФ объявил о том, что необходимо развивать пять направлений «технологического прорыва» [14]:

- энергоэффективность и энергосбережение;
- ядерные технологии;
- космические технологии, в том числе инфраструктура передачи всех видов информации;
- медицинские технологии, прежде всего диагностическое оборудование и лекарственные средства;
- стратегические информационные технологии, включая вопросы создания суперкомпьютеров и разработки программного обеспечения.

Появление нового списка приоритетов во многом определило дальнейшую политику в инновационной сфере, поскольку на реализацию данных направлений стали ориентироваться научные фонды, институты развития, Российская академия наук, вузы; под направления «технологического прорыва» были инициированы новые проекты, включая наиболее известный на сегодняшний день мегапроект строительства инновационного города в Сколково.

Тогда же, в 2009 г., был разработан новый пакет мер, которые можно рассматривать как попытку сбалансировать поощрение, принуждение и стимулирование к вложениям в НИОКР и инновации. В следующие два года большинство предложенных мер начало реализовываться на практике. Однако в системе принятия решений сразу проявился ряд особенностей, влияющих на результативность проводимой инновационной политики. Во-первых, решения принимаются достаточно спонтанно и причины их принятия далеко не всегда прозрачны. Это харак-

терно для всех ключевых мер — от неожиданно появившихся пяти приоритетов «технологического прорыва» до решения строить Сколково. Во-вторых, характер мер основан на реализации, в той или иной степени, идеи «принуждения»: бизнеса — к инновациям, университетов — к созданию малых компаний, бизнеса и университетов — к сотрудничеству и т. д. Безусловно, «принуждению» есть место в инновационной политике, но оно должно осуществляться через гибкие инструменты — техническое регулирование, софинансирование на определенных условиях инновационной деятельности в компаниях и др. В-третьих, инновационная политика в какой-то мере опережает более инерционную научную политику. Реструктуризация научного комплекса, подходы к которой начали обсуждаться по крайней мере десять лет назад, так и не состоялась. Строить инновационную экономику, сохраняя громоздкий, с нарастающими кадровыми и структурными проблемами государственный сектор науки, — это практически обрекать ее на низкий результат.

Наука в России остается преимущественно государственной, как с точки зрения форм собственности, так и источников финансирования. Приведем официальные статистические данные за 2009 г. [7, с. 18, 54, 86]:

- 75,1 % организаций, проводящих исследования и разработки, находятся в государственной собственности и их доля в общем числе организаций, выполняющих НИОКР, в последние несколько лет возрастала;

- 78,9 % персонала, занятого исследованиями и разработками, работает в государственных организациях, что также является приростом по сравнению с рядом предыдущих лет;

- 65 % финансирования выделяется из государственного бюджета;

- финансирование исследований и разработок со стороны частного сектора (промышленности) составляет только 21,1 %.

В бизнес-секторе главной проблемой является недостаточная инновационная активность предприятий не только с точки зрения объемов, но и качества проводимых или заказываемых ими НИОКР. По официальным данным Росстата, в стране к инновационно-активным (осуществляющим технологические инновации) в 2009 г. относилось только 7,7 % предприятий, что представляет собой последовательное падение (2005 г. — 9,7 %) [Там же, с. 174]. Большинство инноваций — имитационные, иными словами — новые только в локальных масштабах. Одна из главных причин такого положения — недоста-



точный уровень конкуренции и монополизм многих российских компаний. Кроме того, значение административного ресурса по-прежнему остается очень большим. Его использование позволяет получать разнообразные экономические преимущества перед конкурентами (более низкие тарифы, кредиты под меньшие проценты и др.), не занимаясь инновациями. Особенно это характерно для крупных государственных компаний. Наконец, в России очень высокий уровень бюджетного финансирования НИОКР в предпринимательском секторе, т. е. государство выполняет замещающую функцию. Отчасти это обусловлено тем, что большое число компаний контролируются государством или находятся в государственной собственности, однако тревогу вызывает то, что удельный вес бюджетных ресурсов в общем объеме затрат предпринимательского сектора на НИОКР растет. Так, по данным ОЭСР, доля бюджета в общих расходах на НИОКР в предпринимательском секторе в России в 1994 г. составляла 43 %, в 2007 г. — 55,3 % и в 2008 г. — 56 %. Для сравнения: в среднем по странам ОЭСР этот показатель в 2007 г. составлял 6,6 %: в Германии — 4,5 %, Великобритании — 6,8 %, в США — 10 %, во Франции — 10,6 %. В Китае доля бюджета в финансировании НИОКР в частном секторе составила 4,8 % [17, с. 59]. Поэтому инновации в России в значительном своем объеме — «бюджетные», а не рыночные, что противоречит самой их сути.

Еще одна черта российских компаний в сравнении с зарубежными состоит в том, что они в меньшей степени практикуют аутсорсинг НИОКР, в то время как в мире объем аутсорсинга посто-

янно растет. Однако точных данных об объемах аутсорсинга в России нет, и о его масштабах можно судить только по данным Росстата о партнерстве предприятий, осуществляющих технологические инновации, при выполнении ими НИОКР (табл. 1). Они свидетельствуют о том, что значительно выросла кооперация предприятий с другими организациями в рамках выполнения каких-либо (не исключено, что бюджетных) проектов. Принимая во внимание растущие объемы бюджетного финансирования НИОКР, направляемого в предпринимательский сектор с различными обременениями (например, требованием включения в состав коллективов представителей вузов), такой рост «проектной кооперации» вполне понятен.

В то же время низким остается и спрос на инновации в обществе. Главным потребителем инноваций является средний класс, а он в стране немногочисленный. Можно назвать и другие экономические причины, более частного характера, в том числе: недостаточный уровень защиты интеллектуальной собственности, таможенные барьеры, проблемы сертификации и технического регулирования. Наконец, целый комплекс проблем касается качества кадров: недостаток «инновационной культуры» в компаниях, малое число специалистов, ориентированных на разработку инноваций, а также недостаточное число менеджеров, способных успешно реализовывать инновационные проекты.

Отдельный срез бизнес-сектора представляют собой малые инновационные компании. Динамика численности малых инновационных фирм является отрицательной в течение многих лет.

Таблица 1

Характер кооперации предприятий, занимающихся технологическими инновациями, при выполнении ими НИОКР, % от общего числа организаций, имевших совместные проекты

Тип предприятий и характер кооперации	2006	2007	2008
Организации добывающих, обрабатывающих производств, производства и распределения электроэнергии, газа и воды			
Постоянная кооперация	39,3	44,2	46,3
Кооперация в рамках проекта	21,7	69,2	70,3
Разовая, неформальная кооперация	15,7	13,6	13,4
Предприятия связи, ИКТ, торговли			
Постоянная кооперация	50,0	47,3	46,2
Кооперация в рамках проекта	26,7	55,9	63,2
Разовая, неформальная кооперация	5,6	20,4	15,4

Источники: Индикаторы инновационной деятельности: 2008 : стат. сб. М. : ГУ-ВШЭ, 2008. С. 188–189; Индикаторы инновационной деятельности: 2010 : стат. сб. М. : ГУ-ВШЭ, 2010. С. 216–219.

Если в 2004 г. в стране было 22,5 тыс. малых инновационных фирм, то в 2009 г. — уже только 12,3 тыс. Число работающих на таких фирмах составляет 0,65 % занятых в секторе малого и среднего бизнеса [13, с. 61]. Большинство малых фирм было образовано как спин-офф научных организаций и вузов, тем не менее связи с материнской организацией во многих случаях нестабильные.

В последние годы обращает на себя внимание еще один сегмент бизнес-сектора — так называемые компании-«газели», средние компании с динамичным и устойчивым ростом, основанным преимущественно на инновациях. В странах ЕС доля таких компаний составляет 3–10 %, в России, по разным оценкам — от 8 до 12 % [1, с. 19], т. е. больше, чем в развитых странах. Эти показатели свидетельствуют о том, что инновационных фирм в России существенно больше, чем по данным Росстата. Высокая инновационность «газелей» подтверждается статистикой их инвестиций в НИОКР. Для ИТ-«газелей» они составляют примерно 10–15 % в год, у машиностроительных компаний — 6–10 %. Для сравнения: средний показатель расходов на НИОКР по 400 крупнейшим российским компаниям — 0,2 % [Там же, с. 24]. Именно в этом сегменте «средних фирм» заложен потенциал инновационного роста и спроса на инновации. Они могут быть поддержаны разными государственными мерами, в том числе через созданные в стране институты, в частности Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере и Российскую венчурную компанию (РВК), в зависимости от масштабов реализуемых инновационных проектов.

Подводя итог описанию состояния инновационной активности в России, можно сделать вывод, что заметных положительных сдвигов в «инновационном ландшафте» страны практически не происходит. В связи с этим важно рассмотреть, какими были основные меры в области инновационной политики, реализовывавшиеся в последние несколько лет.

Технологическая инфраструктура: цикличность инициатив

Одна из основных мер в области инновационной политики, которую правительство начало реализовывать еще в начале 90-х гг. и продолжает в настоящее время, — это финансирование создания технологической инфраструктуры (табл. 2).

За последние 20 лет созданы многочисленные виды инфраструктуры, однако даже официальные данные расходятся в отношении того, сколько именно и каких объектов появилось в стране. Это не случайно — под каждый новый тип инфраструктуры выделялись бюджетные средства, и чтобы их получить, технопарки преобразовывались в инновационно-технологические центры (ИТЦ), инкубаторы — в научные парки и т. д. Системной оценки эффективности созданных объектов инфраструктуры не проводилось, даже таких капиталоемких, как ИТЦ или особые экономические зоны. Те выборочные и достаточно устаревшие оценки, которые есть, свидетельствуют о низкой эффективности созданной инфраструктуры. В ряде случаев это — очевидный результат. В качестве примера можно привести историю создания в вузах и НИИ центров

Таблица 2

Количество объектов технологической инфраструктуры в России

Вид инфраструктуры	Количество объектов
Технопарки (первый — 1990 г., Томск)	9
ИТ-парки (с 2006 г.)	
Инновационно-технологические центры (с 1997 г.)	63–66 (в том числе 16 — при предприятиях)
Бизнес-инкубаторы	1. Около 80 (данные Минобрнауки) 2. Около 200, в том числе реально работающих — 20 (экспертные данные)
Инновационно-промышленные комплексы (с 1999 г.)	4
Технологическая деревня (г. Зеленоград, с 2002 г.)	1
Центры трансфера технологий (с 2003 г.)	86
Технико-внедренческие зоны (с 2006 г.)	4
Оценка эффективности	Работает около 10–40 %

Источники: [Электронный ресурс]. URL: http://strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=36760. Данные на февраль 2011 г.



трансфера технологий. Существует мировой стандарт, определяющий, сколько в среднем требуется времени для становления таких центров: как правило, бюджетная поддержка должна оказываться в течение 5–7 лет. В российском варианте средства выделялись на год, в редких случаях — на 2–3 года. В итоге многие центры оказались в режиме самовывживания, что отнюдь не способствовало оптимизации и эффективности их работы. Несмотря на то что возросло число структур (в том числе институтов развития), анонсирующих поддержку технологической инфраструктуры (Министерство образования и науки РФ и Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, а также ОАО «Роснано», Российская венчурная компания, Внешэкономбанк), этого оказалось недостаточно для роста числа эффективно работающих (или даже, в более мягкой форме — работающих в соответствии с назначением) объектов инфраструктуры.

Хронология создания объектов инфраструктуры свидетельствует о цикличности процесса. Постоянно происходил возврат к одним и тем же формам, вероятно, в надежде улучшить их функционирование и, может быть, заменить неэффективные структуры. Такая тенденция прослеживается на примере технопарков, а также специализированных территорий (зон).

Так, новый виток мер по созданию технологической инфраструктуры, теперь уже только при вузах, начался в 2010 г., когда на конкурсной основе вузы стали получать субсидии на ее создание [8]. В конкурсе, проведенном в 2010 г., победило 56 вузов, среди которых 5 федеральных и 20 национальных исследовательских университетов [3]. В них были утверждены трехлетние программы развития инкубаторов, технопарков, правовой охраны объектов интеллектуальной собственности, а также повышения

квалификации кадров в области инновационной деятельности.

По-другому происходила эволюция мер по поддержке особых территорий. В начале 2000-х гг. правительство сделало акцент на развитии наукоградов. Разрабатывались концепции и методики, в том числе с привлечением экспертов ЕС. Затем финансирование наукоградов было сокращено, они перестали быть приоритетом, и в 2006 г. было заявлено о начале нового инфраструктурного проекта — по строительству в стране особых экономических зон (ОЭЗ), в том числе технико-внедренческого типа (ТВТ). На сегодняшний день создано четыре ОЭЗ ТВТ, однако результативность их работы пока невысокая. Некоторые ОЭЗ ТВТ только начинают разворачивать свою деятельность, хотя прошло уже 5 из тех 20 лет, на которые присваивается данный статус. Процессы отвода земель и строительства инфраструктуры сильно затянулись, соответственно те объекты, которые строятся за счет бюджетных средств, частично превратились в долгострой. Это, в свою очередь, замедлило приток частных инвестиций. Так, в ОЭЗ ТВТ «Дубна» на начало 2011 г. частные инвестиции составили 1,43 % от запланированных объемов [10, с. 30].

Мониторинг того, что происходит в зонах, налажен слабо, тем более нет оценок их эффективности, не установлено пороговых значений ключевых параметров, по которым можно было бы судить о результатах работы зон. Официальные данные об ОЭЗ ТВТ малоинформативные — динамика числа резидентов, объемы их инвестиций и производимой продукции, а также число созданных рабочих мест (табл. 3). Какая реально складывается картина в технико-внедренческих зонах, каков характер производимой там продукции, степень ее новизны, основные рынки сбыта и т. д. — неизвестно. О некоторых аспектах

Таблица 3

Сравнительные характеристики технико-внедренческих зон

Место расположения	Площадь, га	Число резидентов	Инвестиции резидентов за весь период работы зоны, млн руб.	Объем продукции, произведенный резидентами, млн руб.	Число созданных рабочих мест
Санкт-Петербург	129,4	36	148,0	—	—
Москва (Зеленоград)	147,0	35	557,0	3 206,0	789
Московская область (Дубна)	188,0	65	693,0	464,0	380
Томск	207,0	50*	2 559,0	396,56	517

* — по данным на декабрь 2010 г. в Томске зарегистрировано 54 резидента.

Источники: Данные Министерства экономического развития РФ. Информация на 01.12.2010 г.

работы зон можно судить по данным выборочных исследований.

Как показывает анализ ситуации, сложившейся в ОЭЗ ТВТ «Дубна», только около 20 % ее резидентов пользуются предоставляемыми им налоговыми льготами [10, с. 19]. Столь низкий показатель обусловлен рядом причин, в том числе сложностью оформления льгот и непрозрачностью процедур их получения [Там же, с. 29]. Есть и такая проблема, как необходимость вести раздельный учет работы предприятия в том случае, если только часть его помещений размещена непосредственно в зоне. Это, в свою очередь, препятствует развитию сетевых взаимодействий.

Скорее всего, в ближайшие годы ситуация в зонах не станет благоприятнее: в 2011–2013 гг. сокращается бюджет, выделяемый на их развитие. Соответственно объекты социальной и инновационной инфраструктуры будут строиться медленнее, чем планировалось.

Следующим после зон инфраструктурным проектом, если можно отнести его к такой «узкой» категории, стало Сколково. Президент РФ объявил о намерении создать инновационный город в феврале 2010 г., и с тех пор работа по данному проекту ведется беспрецедентно высокими темпами.

Фактически Сколково пришло на смену проекту ОЭЗ, хотя два инфраструктурных проекта могут рассматриваться во взаимосвязи, если считать ОЭЗ одним из мест коммерциализации проектов, разработанных в Сколково. Но это скорее теоретическое предположение, чем проработанный план действий. В проекте «Сколково» многое решается «с колес», концепции увязывания нового города с существующей инфраструктурой нет. Сколково задумано как хорошо работающая «инновационная система в миниатюре», поэтому такую модель будет сложно тиражировать.

Для реализации проекта строительства Сколково из федерального бюджета выделяются значительные средства. Но что еще более существенно — для функционирования Сколково создается беспрецедентный льготный режим — от налоговых льгот исполнителям проектов и упрощенных правил технического регулирования до специальных санитарных правил и норм пожарной безопасности.

Краеугольным камнем концепции «Сколково» является использование зарубежной экспертизы и опыта практически во всех компонентах проекта, в том числе — при строительстве нового университета, в котором будут готовить специалистов, начиная с магистерского уровня. Глав-

ные надежды, связанные с привнесением зарубежного опыта, состоят в том, что Сколково станет центром формирования сетей и горизонтальных связей, в том числе социальных сетей, в нем зародится новая культура научной, производственной и инновационной деятельности. В то же время одно из самых серьезных опасений — то, что Сколково может превратиться в центр интеллектуального аутсорсинга, когда Россия опять будет продавать разработки, а западные компании — готовые продукты.

Ожидается, что отдача от проекта «Сколково» начнется не раньше, чем в 2015 г. Действительно, строительство целого города — это длительный процесс, и в связи с этим было принято решение начать работу по проектам в «виртуальном режиме», т. е. находясь вне территории города. На начало 2011 г. Фонд «Сколково» зарегистрировал 16 научных центров и институтов — участников проекта; весной были подписаны соглашения с 40 институтами РАН.

В конце 2010 г. начался отбор проектов для финансирования. При этом было установлено, что финансироваться проекты будут на очень льготных условиях — в форме целевых грантов, сроком до 3 лет. Всего на эти цели предполагается потратить 4,5 трлн руб. При этом процедуры выделения грантов, правила оценки заявок очень непрозрачные. Настолько, что даже появилась информация о том, что мнение Консультативного научного совета не учитывалось при отборе проектов [4, с. 3].

В целом весь процесс развития проекта иннограда еще раз обнажил проблемные аспекты государственной инновационной политики. Это, во-первых, запаздывание выбираемых подходов по отношению к общемировым тенденциям развития инновационных систем. Так, идея строительства «закрытого» во многих отношениях города противоречат современной логике инновационного развития. В настоящее время инновации все реже развиваются в изоляции [16, с. 6], поскольку растут сети и расширяются связи стейкхолдеров, институтов и конечных потребителей. Тенденция состоит в отходе от закрытости во всех ее проявлениях и переходе к «открытым инновациям» и глобальным инновационным сетям, в переоценке значимости различного рода «зон».

Во-вторых, это некоторая идеализация зарубежного опыта и комбинированное использование различных западных подходов. Выбрана не одна модель, например, Кремниевой долины (хотя о ней много говорится в контексте строительства Сколково), а сразу несколько. Попытка



соединить элементы разных моделей — это очень сложная задача, поскольку добиться синергии при таком подходе непросто.

Введение стимулов к созданию малых инновационных компаний

Поддержка малого инновационного бизнеса также является длительно развиваемой государством мерой. Наиболее успешно работающим в этой сфере на сегодняшний день считается Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, который начиная с 1994 г. финансирует проекты НИОКР, выполняемые малыми фирмами. На сегодняшний день фонд реализует множество программ, в том числе поддерживая компании на посевной и даже предпосевной стадии, поощряя инновационное предпринимательство молодых ученых, студентов и аспирантов, финансируя инфраструктурные и международные проекты.

Позднее были созданы институты развития, самыми известными из которых являются РОСНАНО и Российская венчурная компания, они также стали поддерживать в том числе и малые инновационные компании.

Несмотря на разнообразие мер поддержки, сектор малого инновационного предпринимательства развивался очень слабо, и поэтому в 2009 г. была введена новая мера, которая должна была стать стимулом для быстрого появления малых фирм.

В августе 2009 г. вступил в силу новый Федеральный закон (№ 217-ФЗ)¹, согласно которому бюджетные научные учреждения, в том числе в системе государственных академий наук, а также вузы, являющиеся бюджетными учреждениями, в уведомительном порядке могут быть учредителями хозяйственных обществ, создаваемых для коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности. Согласно закону, в качестве вклада в уставные капиталы малых фирм учреждения могут передавать права на принадлежащие им объекты интеллектуальной собственности.

Полтора года, прошедшие с момента принятия закона № 217-ФЗ, показали, что есть как позитивные сдвиги в развитии малого предпри-

нимательства, так и явные проблемы, связанные с самим законом, пониманием его роли правительственными чиновниками, научными организациями и вузами, а также объективными ограничениями его применения.

Основные проблемы юридического характера состоят в следующем. Первое: в качестве уставного капитала в создаваемые малые предприятия передаются не исключительные права на объекты интеллектуальной собственности, а только право пользования ими. Если бюджетные учреждения передают одну и ту же неисключительную лицензию на создание сразу нескольких малых фирм, то, скорее всего, малые предприятия не будут жизнеспособными.

Второе: согласно закону, доля учреждения должна составлять не менее 25 % в акционерных обществах и не менее трети в ООО. Это ограничивает развитие партнерских проектов между НИИ и вузами, когда несколько бюджетных учреждений совместно учреждают малое предприятие, поскольку тогда на долю инвестора будет приходиться менее 50 %, что вряд ли станет для него приемлемым условием. Кроме того, эта норма становится серьезным препятствием по мере развития малой компании, поскольку при осуществлении второго и последующего раундов инвестирования доля бюджетного учреждения не должна уменьшаться, а это будет сдерживать инвестиции. Кроме того, нет механизма переоценки уже внесенных бюджетными учреждениями и вузами лицензий. Поэтому для проектов, требующих значительных инвестиций, остается только возможность оформлять кредиты и займы, что для малой компании очень сложно.

Третье: доходы от участия НИИ и вузов в деятельности созданной малой компании могут тратиться не только на деятельность, связанную с коммерциализацией результатов интеллектуальной деятельности, но на любую уставную деятельность НИИ или вуза. Иными словами, получаемые доходы могут направляться отнюдь не на инновационное развитие.

Следует отметить, что в законе есть и ряд других нестыковок и проблем, но часть из них была устранена вступившими в 2011 г. поправками в законодательные акты. В частности, 1 марта 2011 г. Президент подписал Федеральный закон (№ 22-ФЗ) «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона “О науке и государственной научно-технической политике” и статью 17¹ Федерального закона “О защите конкуренции”», согласно которому передача имуще-

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» (№ 217-ФЗ от 02.08.2009 г.).

ства вузов, которые учреждают малые компании согласно ФЗ № 217, может передаваться малым компаниям без проведения торгов, и при этом арендная плата не обязательно должна соответствовать среднему размеру арендной платы, принятой в местах расположения вновь созданных малых фирм. Таким образом, можно говорить о том, что законодательство в области создания малых инновационных предприятий хотя и не совершенно, но динамично корректируется.

Вместе с тем серьезное осложнение состоит в том, что произошла трансформация цели введения в действие ФЗ № 217: предполагалось, что закон служит для ускорения процесса коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности, а фактически он стал трактоваться как необходимость вузам создавать малые предприятия и отчитываться по этому показателю. Министерство образования и науки внесло свой вклад в подмену цели введения закона, начав измерять эффективность научной и образовательной деятельности бюджетных учреждений по показателю числа созданных малых инновационных фирм. Подтверждением того, что многие фирмы создаются для отчетности, а не для фактической реализации результатов интеллектуальной деятельности, служат данные о стоимости вносимой в создаваемое малое предприятие интеллектуальной собственности. У 72,2 % малых фирм, по данным на ноябрь 2010 г., она составляла до 20 тыс. руб.² Что-либо коммерциализировать, располагая такими средствами, невозможно, но это решает проблему привлечения необходимого, согласно закону, внешнего инвестора, который имеет право вносить свою долю в уставной капитал только в виде финансовых средств.

При таком понимании смысла закона вузы начали достаточно активно создавать малые предприятия. Однако основные вклады в уставные фонды компаний сделаны преимущественно в виде баз данных и программ для ЭВМ. Компании, образованные за счет передачи им лицензий на патенты и полезные модели, составляют только около 10 % [6].

По данным на начало января 2010 г. из 364 вузов, находящихся в ведении Рособразования, 33 создали 116 хозяйственных обществ с 881 рабочим местом [5]. На 17 марта 2011 г. насчитывалось уже 849 хозяйственных обществ. Число созданных малых предприятий тем не менее ниже плановых показателей, которые были ус-

тановлены Министерством образования и науки РФ и согласно которым на конец 2009 г. 121 вуз должен был создать 929 малых фирм с общим числом рабочих мест, равным 11 485³. По оценкам экспертов⁴, около 90 % созданных малых фирм учреждены исключительно для отчетности. В то же время, согласно данным Министерства образования и науки РФ, 70–80 % созданных при НИИ и вузах малых фирм активно работают⁵. Таким образом, оценки министерства намного оптимистичнее, чем экспертного сообщества. Однако проверить их достоверность сложно, поскольку открытая информация о доходах вновь созданных малых фирм отсутствует.

Поддержка развития связей и сетевых взаимодействий

Наличие развитых связей, сетевых взаимодействий между наукой и бизнесом имеет ключевое значение для устойчивости инновационной системы. Государство стало уделять особенно пристальное внимание развитию таких связей с 2010 г., акцентируя важность вовлечения в процессы партнерства не всей государственной науки, а исключительно вузов.

Одна из таких мер направлена на поддержку партнерства вузов с хозяйственными обществами, через выделение последним субсидий для выполнения вузами НИОКР в интересах предприятий [9]. На конкурсной основе выделяется до 100 млн руб. в год федеральных средств компаниям, осуществляющим сотрудничество с вузами, при наличии 100 %-ного софинансирования. По итогам проведения конкурса был заключен 101 договор на выполнение проектов с участием 76 вузов страны. Среди победителей — практически все исследовательские (25 из 29) и федеральные (6 из 7) университеты.

Несмотря на то что данная инициатива только началась, достаточно быстро выяснилось, что она была плохо проработана. Вузы,

² Данные ОАО «Центр акционирования инновационных разработок».

³ Источник: Дьяченко О. Г. О практической реализации Федерального закона от 2.08.2009 г. № 217-ФЗ. Презентация на практикуме по технологическому предпринимательству. Пермский государственный университет, 22 марта 2011 г.

⁴ Данные ОАО «Центр акционирования инновационных разработок».

⁵ Рекомендации «круглого стола» на тему «Законодательное обеспечение процесса интеграции образования, науки и наукоемкого производства как ключевого фактора инновационного развития Российской Федерации». Москва, Совет Федерации, 23.11.2010 г. С. 6.



хотя и получают, согласно постановлению правительства, средства не из бюджета, а от предприятий-партнеров, вынуждены тем не менее руководствоваться в своей деятельности положениями Федерального закона № 94-ФЗ о госзакупках. Это влияет на скорость и эффективность работы вузовских команд, поскольку после введения новой номенклатуры наименований товаров стало значительно сложнее закупать реактивы, комплектующие и другие материалы, необходимые для проведения исследований. Данный закон негативно влияет и на то, какое оборудование в итоге закупается (часто — не оптимальное). Доработка и корректировка закона продолжается уже длительное время, и на «переходный период» никаких «облегчающих» поправок пока не введено (например, первым шагом могло бы стать признание субъектом закупок не научную организацию или вуз, а коллектив разработчиков либо научный проект).

Вторая мера состоит в формировании технологических платформ. Согласно проекту Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г., технологические платформы — «это коммуникационный инструмент, направленный на активизацию усилий по созданию перспективных коммерческих технологий, новых продуктов (услуг), на привлечение дополнительных ресурсов для проведения исследований и разработок на основе участия всех заинтересованных сторон (бизнеса, науки, государства, гражданского общества), совершенствование нормативно-правовой базы в области научно-технологического, инновационного развития». Концепция технологических платформ была заимствована из европейского опыта, согласно которому техплатформы — это механизм взаимодействия различных сторон, который позволяет достигать согласованного понимания по различным направлениям развития, с акцентом на научные исследования и их последующую коммерциализацию.

Однако после обнародования в августе 2010 г. Порядка формирования перечня технологических платформ, который был утвержден правительственной комиссией по высоким технологиям и инновациям, и в ходе дальнейших процедур по формированию технологических платформ становился все очевиднее отход от европейской концепции. В европейских технологических платформах не предусмотрено их прямого бюджетного финансирования, соответственно там нет координаторов платформ и других элементов, которые появляются тогда, когда нефор-

мальная структура начинает институционализироваться. Российские технологические платформы очень быстро превратились в еще один бюджетный проект с набором соответствующих атрибутов, в том числе наличием регламентаций по составу и ролям участников. Постулируется, что создание технологических платформ должно привести к росту высокотехнологичного экспорта, притоку частных инвестиций, а также формированию новых высокотехнологичных компаний. Главным критерием их успешности станет выпуск конкурентоспособной продукции [11, с. 4]. По набору требований к ним платформы напоминают ВИПы (важнейшие инновационные проекты государственного значения), которые появились в начале 2000-х и через 5 лет должны были обеспечить пятикратное превышение выпуска наукоемкой продукции над объемом вложенных бюджетных средств, стать своеобразными «историями успеха», которые сделали бы вложения в НИОКР более привлекательными для компаний. Однако этого не произошло, несмотря на наличие отдельных успешных проектов, но уроки из данного опыта, по-видимому, извлечены не были.

Министерство экономического развития РФ совместно с Министерством образования и науки РФ собрало более 180 заявок-предложений по проектам реализации технологических платформ. На заседании правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям, которое состоялось 1 апреля 2011 г., был утвержден список из 25 платформ.

Поскольку технологические платформы превратились в бюджетный проект, то началось их «встраивание» в существующие финансовые инструменты. Так, стал обсуждаться вопрос о возможности финансирования их за счет средств ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы», программы фундаментальных исследований РАН, а также за счет средств, выделяемых на развитие федеральных и национальных исследовательских университетов. Соответственно, программы развития университетов могут в дальнейшем корректироваться с учетом задач, решаемых в рамках технологических платформ. Разрабатываются также подходы к тому, чтобы увязать инструмент технологических платформ с мерами по «принуждению» бизнеса к инновациям (в первую очередь крупных государственных компаний — через обязательную разработку ими планов инновационного развития). Сразу возник-

ли и технические проблемы финансирования через механизм ФЦП, поскольку не все платформы соответствуют приоритетам, выделенным в рамках программ.

Несмотря на не самый позитивный тренд в развитии концепции технологических платформ, есть положительные косвенные эффекты, наблюдаемые в связи с самим фактом инициации данного проекта. Самый главный из них — это рост интенсивности взаимодействий между вузами и компаниями, обсуждение возможных долгосрочных планов совместной деятельности.

В качестве меры политики по развитию связей можно рассматривать и решение правительства об обязательном формировании корпоративных программ инновационного развития по утвержденным им требованиям, которые должны приниматься наряду, а не в составе инвестиционных программ.

В 2010 г. правительство составило список из 55 крупнейших госкомпаний (включая такие, как РЖД, Газпром, ФСК ЕЭС, ОАК, Ростехнологии) [15], которым было предложено разработать планы инновационного развития. Весной 2011 г. должны быть утверждены программы инновационного развития 47 компаний. Целью является активизация инновационной деятельности предприятий, увеличение спроса на инновации, в том числе путем значительного «расширения внедрения компаниями результатов сторонних исследований и разработок, выполняемых в отечественном секторе генерации знаний и высшего образования, а также использования передовых технологий, продуктов и услуг, разработанных малыми и средними инновационными предприятиями»⁶. Таким образом, в отношении госкомпаний предпринимается попытка увязать их с организациями науки, в первую очередь с вузами⁷, и увеличить аутсорсинг НИОКР.

Предполагается, что компании выберут так называемые *опорные вузы и научные организации* для проведения совместных исследовательских и технологических работ, сформируют совместно с вузами исследовательские программы, механизмы обмена научно-технической и маркетинговой информацией, а также определят состав работ по прогнозированию научно-технического развития. Наконец, компании должны

совместно с вузами начать реализацию программ повышения качества образования и подготовки кадров для работы в высокотехнологичных отраслях промышленности.

В целом проекты по развитию сетевых взаимодействий только начинаются, и оценить их эффективность можно будет не ранее, чем через 3–4 года.

Развитие налоговых стимулов для повышения расходов на НИОКР

Меры налогового стимулирования инновационной деятельности стали активно вводиться в 2007–2008 гг., а с 2009 г. этому направлению инновационной политики правительство уделяет все большее внимание.

Налоговое стимулирование инновационной деятельности постоянно развивается и становится разнообразнее. Одновременно все более отчетливо выявляется ряд проблем в том, как государство применяет этот инструмент. Во-первых, при введении новых льгот или их изменении не просчитываются возможные последствия. Во-вторых, нередко вводимые меры не стыкуются с иными нормами и правилами и потому сразу становятся либо неэффективными, либо мало применяются налогоплательщиками. В-третьих, правила и условия применения налоговых льгот изложены в законодательстве так, что допускают различную интерпретацию. Для разъяснения положений закона и правил использования льгот Минфин РФ на регулярной основе публикует письма, однако и в них не всегда дается однозначная трактовка. В-четвертых, «льготные» группы (организации, продукты), в отношении которых вводятся те или иные налоговые преференции, нередко игнорируются в нормах общего налогового регулирования, что сводит на нет предоставляемые им льготы.

Характерным примером реализации налоговой политики является поддержка малого инновационного бизнеса, который стал пользоваться приоритетным вниманием государства. С одной стороны, идут постоянные обсуждения инструментов поддержки и стимулирования малого инновационного предпринимательства, предлагаются различные меры, направленные на снижение для них налогового бремени. С другой стороны, с 1 января 2010 г. вступил в силу Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского стра-

⁶ Клепач А. Н. О разработке программ инновационного развития компаний с государственным участием. Презентация от 03.08.2010 г.

⁷ В разработке инновационных программ 47 госкомпаний было привлечено более 100 вузов. Источник: [4, с. 3].



хования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (№ 212-ФЗ от 24.07.2009 г.). Согласно данному закону, единый социальный налог заменяется страховыми взносами в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования. При этом с 2011 г. ставки возросли с 26 до 34 %. Соответственно налоговая нагрузка на предприятия, использующие упрощенную систему налогообложения, значительно выросла. Эта мера особенно негативно сказывается на работе наукоемких фирм, в частности ИТ-компаний, где основную статью расходов (до 80 %) составляет фонд оплаты труда. Новые ставки налогов могут привести к замораживанию роста заработной платы, а также к расширению практики использования «серых схем» при выплате заработной платы работникам компаний. А это в конечном счете снижает собираемость налогов. Такие ситуации складываются из-за того, что оценка эффективности вводимых налоговых льгот на федеральном уровне не проводится [2].

Государственное видение инновационной политики до 2020 г.

В декабре 2010 г. Министерство экономического развития обнародовало первый вариант проекта Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. (далее — Стратегия), а в марте 2011 г. была представлена ее скорректированная версия. Стратегия представляет собой важный документ, определяющий направления и меры инновационной политики России на ближайшие десять лет — разумный горизонт планирования, который позволяет сформулировать реалистичные цели и меры и дает достаточно времени на их реализацию. Преимущество Стратегии в ряду аналогичных документов, которые уже многократно разрабатывались и принимались в России, — в попытке объединить образовательную, научную, технологическую и инновационную политику. Отчасти эта попытка успешна, хотя есть ряд пробелов, с одной стороны, и излишняя детализация по ряду направлений политики, с другой стороны. Следует отметить, что сбалансированную Стратегию было бы очень сложно подготовить, поскольку по многим из реализуемых мер нет достаточной аналитической и оценочной информации. Это не позволяет выделить успеш-

ные меры и практики и отказаться от неудачно введенных. В итоге Стратегия во многом исходит из принципа дальнейшего развития (с некоторой корректировкой или без нее) большинства реализуемых или обсуждаемых в настоящее время инициатив.

Инновационной политике в Стратегии уделяется больше внимания, чем научной (по сути, научная политика изложена в одном из разделов, названном «Эффективная наука»). Инновационная активность бизнеса будет стимулироваться за счет самых разнообразных мер, от технического регулирования, оптимизации порядка по вовлечению в оборот прав на результаты интеллектуальной деятельности, совершенствования налоговых условий до дальнейшей поддержки малого бизнеса, инновационных программ госкомпаний, а также технологических платформ. В какой мере это будет стимулировать рост расходов на НИОКР в частном секторе (задача, которая стоит в области развития сектора исследований и разработок), не показано и не объяснено в Стратегии. Более того, две эти задачи не увязаны, т. е. научная политика в какой-то мере представлена автономно. Из описания мер научной политики следует, что внутреннее представление разработчиков о науке таково, что она отождествляется скорее с наукой фундаментальной и отчасти — прикладной. Отсюда — фокус на поддержку университетов и крупных исследовательских центров, а основные индикаторы достижения целей — это показатели публикационной активности и возраста исследователей.

Место, которое в Стратегии уделяется описанию тех или иных мер, пропорционально степени их текущей «популярности» и проработанности (например, большое внимание уделяется партнерству вузов с предприятиями, но практически игнорируется сегмент средних фирм, которые требуют специального внимания). В связи с этим можно сделать вывод, что Стратегия решает задачу сохранения преемственности научной и инновационной политики, но не решает задачи усиления их сопряженности.

Выводы

В последние несколько лет правительство последовательно ставит задачи в области инновационного развития. Приоритетность инновационной политики подтверждается фактом формирования специальной Комиссии при Президенте РФ по модернизации и технологическому развитию, которая установила новые приоритеты

в инновационной сфере, и благодаря чему началась, в частности, реструктуризация работы многих организаций и ведомств, отвечающих за науку и инновации в стране. Однако из-за отсутствия системы оценки прошлых инициатив неэффективные инструменты не отсеиваются, и поэтому последовательность в какой-то мере превращается в инерционность.

Проводимую политику никак нельзя назвать сбалансированной. Это касается самых разных мер — как прямой поддержки, так и косвенного стимулирования. Сохраняются чрезмерный фокус на поддержку отдельных групп организаций, отдельных видов партнерств в ущерб общему развитию научного комплекса, непродуманность и спонтанность в применении налоговых инструментов, сильная опора на госсектор в науке и бизнесе. Это не стимулирует развития горизонтальных связей, а именно они важны для устойчивости инновационной системы.

Еще менее оптимистичную оценку можно дать эффективности реализуемой политики. Все показатели развития инновационной деятельности в стране свидетельствуют о том, что «оазисы» инновационной активности возникают не там, где государство прилагает к этому особые усилия. Пример «газелей» наиболее иллюстративен с этой точки зрения. Кроме того, большинство инициатив разрабатывается и запускается в сжатые сроки, а процесс их согласования происходит без широкого представительства основных акторов инновационной системы — научного сообщества, бизнеса, региональных властей. В итоге ошибки в новых инструментах обнаруживаются фактически сразу после начала их практического использования, и за этим следуют фрагментарные шаги по их улучшению, которые иногда приводят к еще большей рассогласованности различных мер.

Наконец, чрезмерное увлечение количественными оценками (индикаторами), которое характерно для правительственных инициатив последних лет, не позволяет отслеживать положительные незапланированные эффекты от реализации тех или иных мер. И таким образом, «истории успеха» проходят незамеченными, они не тиражируются, что в конечном счете снижает потенциал развития инновационной системы страны.

1. Виньков А., Гурова Т., Рубан О., Юданов В. Создатели будущего — газели с мозгом обезьяны // Эксперт. 2011. № 10, 14–20 марта.

2. Горбатова А. Снизить налоги или увеличить льготы? [Электронный ресурс]. URL: http://strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=38885 (дата обращения: 19.04.2011 г.).

3. 26 миллиардов распределили по вузам и компаниям. 06.10.2010 г. [Электронный ресурс]. URL: http://strf.ru/organization.aspx?CatalogId=221&d_no=34073

4. За оградой иннограда. У сколковцев появились секреты // Поиск. 2011. № 7, 18 февр. С. 3.

5. Инновации в вузах: вялотекущий режим [Электронный ресурс]. URL: http://www.strf.ru/material.aspx?d_no=26759&CatalogId=223&print=1 (дата обращения: 18 янв. 2010 г.).

6. Муравьева М. Без открытой вузовской статистики уважаемых рейтингов у нас не будет [Электронный ресурс]. URL: http://strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=36411 (дата обращения: 20 янв. 2011 г.).

7. Наука России в цифрах: 2010 : стат. сб. М. : ЦИСН, 2010.

8. О государственной поддержке развития инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования : постановление Правительства РФ от 9.04.2010 г. № 219 [Электронный ресурс]. URL: <http://mon.gov.ru/pro/ved/infr/10.04.09-219.pdf>

9. О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства : постановление Правительства РФ от 9.04.2010 г. № 218 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/240031/>

10. Особые технико-внедренческие экономические зоны: опыт и проблемы инновационного развития (по данным обследования предприятий-резидентов ОЭЗ «Дубна») : аналит. докл. М. : Ин-т экономики РАН, 2011.

11. Платформа как норма // Поиск. 2011. № 14, 8 апр. С. 4.

12. Президент свою комиссию выполнил, создав параллельный штаб технологической революции в стране [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 2009. № 86(4141), 16 мая. С. 1. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1171306>

13. Тормышева Т. А. Основные проблемы, препятствующие созданию малых инновационных компаний в вузах // Инновации и инвестиции для модернизации и технологического перевооружения экономики России : сб. материалов. М. : ФГУ НИИ РИНКЦЭ, НП «Инноватика», 2010.

14. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/4506> (дата обращения: 18 июня 2009 г.).

15. [Электронный ресурс]. URL: <http://webground.su/topic/2010/08/03/t375/>

16. Draft Ministerial Report on the OECD Innovation Strategy: Innovation to Strengthen Growth and Address Global and Social Challenges. Key Findings. Paris : OECD, 2010. 26 Febr.

17. Main Science and Technology Indicators. OECD. 2010. Vol. 1. Table 36.