

Г.К. Леонтьев*

**ИННОВАЦИИ И УПРАВЛЕНИЕ КОМПЛЕКСНЫМ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Сегодня одной из приоритетных задач государства является переход от экономики, основанной на использовании сырьевых ресурсов, к экономике инновационного типа, основанной на знаниях и новых научноемких технологиях. Эта задача напрямую связана с решением других важнейших проблем, стоящих перед государством, прежде всего, борьбы с бедностью и реального повышения качества жизни российских граждан.

Решить задачу перехода к наиболее перспективному инновационному пути развития нам необходимо в условиях высочайшего уровня конкуренции на мировых рынках и ограниченности объема ресурсов, которые государство может привлечь для этого.

Поэтому важнейшим вопросом является степень присутствия государства в этой сфере экономических отношений. С одной стороны, чрезмерное участие государства здесь может затормозить инициативу. С другой стороны, именно в сфере инновационной деятельности в силу ее особенностей присутствие государства объективно необходимо. А дефицит ресурсов предполагает, прежде всего, оптимальное использование уже имеющегося потенциала.

* Автор – депутат Государственной Думы Российской Федерации. По материалам VI Международной научной конференции «Россия: Тенденции и перспективы развития» (Москва, ИНИОН РАН, 16–17 декабря 2005 г.).

Анализ положения дел в этой сфере позволяет сделать вывод, что, несмотря на серьезность мероприятий и уровень принимаемых органами государственной власти решений, ситуация в практике инновационной деятельности остается неудовлетворительной. Механизм государственного управления инновационной сферой до настоящего времени не создан. Процесс перехода к инновационной экономике не запущен. Отношение к инновациям в большинстве случаев не меняется. Об этом свидетельствуют как данные государственной статистики, так и отклики с мест, из городов и организаций, в которых на практике осуществляются инновации.

Одна из важнейших причин несоответствия усилий органов государственной власти в данной сфере и достигнутых результатов заключается в отсутствии как таковой концепции государственной инновационной политики, хотя в последнее время активно предпринимаются попытки поиска подходов к такой концепции. Примером может служить обсуждение проблемы на Международном экономическом форуме в Санкт-Петербурге.

Вторая, не менее важная причина, – отсутствие координации действий органов государственной власти и органов местного самоуправления. Как следствие, мы не имеем системности в действиях различных федеральных министерств и ведомств. Проблема растаскивается министерствами и ведомствами исходя из сиюминутных выгод. Она не доведена до формулировки системного набора задач, решаемого системным набором мероприятий. А отсутствие координации в действиях органов государственной власти и органов местного самоуправления не позволяет в полной мере действовать потенциал и ресурсы местных властей, растущую социальную активность населения.

Хорошим примером может служить ситуация с проектом федерального закона «Об особых экономических зонах». Законопроект вызвал большой ажиотаж, и не только в Государственной думе. Он представлен практически как панацея для диверсификации экономики, стимулирования экономического роста, развития малого и среднего бизнеса. Между тем выделенный как самостоятельный «инструмент формирования» дополнительных инвестиционных потоков, регулируемых вновь созданным федеральным ведомством, указанный законопроект не может не вызвать недоумения. По существу, Правительство Российской Федерации, не предприняв ни-

каких действий по эффективному использованию уже имеющихся полюсов роста, таких как наукограды и закрытые административно-территориальные образования, где десятилетиями накапливались научные, технические, технологические и интеллектуальные ресурсы, без какой-либо единой концепции и приоритетов, предложило создать «в чистом поле» особые экономические зоны. Ничем иным, кроме как отвлечением законодателя и общества в целом от проблем инновационного развития, этот шаг назвать нельзя.

Критика предложенного к рассмотрению законопроекта уже прозвучала. С основными моментами этой критики нельзя не согласиться. Это и отсутствие ориентации на развитие наукоемких технологий; и игнорирование ресурса действующих инновационных центров; и исключение интересов и ресурса малого бизнеса; и исключение заинтересованного участия местных уровней власти и, наконец, громоздкая и негибкая схема управления.

Кроме того, необходимо отметить, что ресурсное обеспечение инновационной деятельности сегодня складывается из следующих элементов:

- кадровый потенциал, определяемый нерастраченным пока потенциалом науки и образования и наличием запаса идей у наших ученых и специалистов;
- элементы инновационной инфраструктуры на уровне городов (наукограды, ЗАТО) и на уровне организаций (например, разрозненная система технопарков);
- отдельные элементы системы венчурной поддержки (например, фонд Бортника);
- определенный, хотя часто с отрицательными результатами, опыт организации инновационной деятельности в масштабах государства.

Успешная деятельность по созданию «особых экономических зон с инновационной направленностью» дополняет этот список. Следует учитывать, однако, что лишь важнейшая государственная задача инновационного преобразования экономики может оправдать организацию жесткой государственной вертикали управления особой экономической зоной как хозяйствующим субъектом. При этом, безусловно, остается вопрос о достаточности существующих ресурсов для решения задачи перехода к инновационной экономике и, соответственно, о целесообразности постановки такой задачи при сего-

дняшнем наборе ресурсов, в том числе с учетом возможного ресурса создаваемых особых экономических зон.

Сегодняшние условия характеризуются как жесточайшей конкуренцией на мировых рынках инновационных продуктов, так и не менее жестокой конкуренцией на внутреннем рынке квалифицированного персонала, без которого решение задачи перехода к инновационной экономике просто невозможно. Сверхдоходные сырьевые отрасли оттягивают талантливых специалистов и менеджеров из других отраслей, в том числе из отраслей с инновационными производствами. В этих условиях быстрый переход к инновационной экономике нереален.

Кроме того, существуют, по крайней мере, еще три препятствующих инновациям фактора, устранение которых требует длительного времени: отсутствие у большинства российских специалистов навыков коммерциализации; отсутствие инфраструктуры для осуществления коммерциализации, доходящей до каждого работника научно-технической сферы; отсутствие системы начального продвижения инновации на предпроектной стадии, то есть на стадии научной или технической идеи.

Эти препятствия могли бы быть преодолены за счет частного капитала, как это происходило и происходит в развитых странах. Однако фактор сверхдоходности сырьевых отраслей препятствует такой возможности, оттягивая в эти отрасли инвестиционные и организационные ресурсы.

В этих условиях следует ориентироваться на систему мер долгосрочного характера, детально планируемую на среднесрочную перспективу в 5–7 лет и постоянно корректируемую в процессе осуществления. Государственным инструментом для построения такой системы мероприятий является политика, реализуемая через программу или несколько программ.

Отдельные мероприятия, связанные с созданием особых экономических зон, следует рассматривать не в отрыве от инновационных преобразований, а в их контексте, с обязательной увязкой в систему мер, элементом которой будут создаваемые особые экономические зоны.

В целом особые экономические зоны следует рассматривать как инструмент продвижения наукоемких технологий. Для них необходимо сформировать систему приоритетов и оформить государст-

венный заказ на конкретные технологии, отнесенные к приоритетным; всем особым экономическим зонам следует оформить государственный заказ на формирование новых технологий управления (организацией, поселением, человеческими и материальными ресурсами); установить в качестве обязательного партнерское участие субъекта Федерации и муниципального образования в их деятельности и в управлении этой деятельностью; уйти от чисто административной неэффективной схемы к современным схемам управления, например, с использованием элементов программного управления, сделав акцент на сохранении инициативы при жесткой системе отчетности (контролируемый государством современный менеджмент).

Только при этих условиях особые экономические зоны смогут приобрести новое качество и дополнительные возможности, связанные с организацией их взаимодействия как субъектов инновационной деятельности с организациями и органами власти на уровне субъекта Федерации и на уровне муниципальных образований.

Здесь уместно сослаться на опыт осуществления инновационных преобразований экономики в развитых странах. Успех таких преобразований во всех случаях был связан с системой государственных мер, направленных на убеждение в перспективности инновационной деятельности и организацию конкретных механизмов инициации инновационной активности. Так, в США большую роль сыграло создание системы венчурных фондов в сочетании с законом о передаче авторских прав разработчикам инновационного продукта; в Израиле – создание специального государственного «фонда фондов», средства которого используются для капитализации частных венчурных фондов с иностранным капиталом; в Финляндии – создание национального технологического агентства и государственного фонда поддержки инновационных компаний на начальном этапе развития; в Индии – система содействия экспорту программных продуктов в сочетании с организацией «одного окна» для организации экспорта.

Можно видеть, насколько успешным оказался механизм государственного воздействия, сложенный из специфических для каждой страны и для выбранных приоритетов мер по созданию условий и стимулированию инновационной деятельности (особенно на первом этапе, на этапе перехода от идей к производству). В большинст-

всех случаев эта деятельность организована с участием всех уровней власти и с привлечением институтов местного сообщества.

В этой связи предлагаются к рассмотрению некоторые положения законодательного и практического характера, которые могут быть использованы при формировании концепции государственной инновационной политики.

Прежде всего, необходимо принять федеральный закон «Об основах государственной инновационной политики», в котором изложить концепцию государства по отношению к инновационной экономике.

Закон должен не просто определять понятие инновационной экономики и органы государственной власти, занимающиеся разработкой и реализацией государственной политики в этой сфере. Он должен содержать систему мер, в частности, предусматривать создание специального государственного Фонда поддержки инновационной деятельности. В числе полномочий указанного Фонда должно быть право выступать соучредителем хозяйствующих субъектов инновационной деятельности для поддержки инновационных компаний на начальном этапе развития, софинансирование их деятельности, методическое и экспертное сопровождение.

Необходимо определить основания и степень участия органов государственной власти в инновационной экономике. Для этого на законодательном уровне предлагается ввести понятие государственного заказа в сфере инновационной деятельности. Определить перечень видов деятельности, которые могут относиться к инновационным. Установить законом порядок финансирования инновационной деятельности за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований на основании государственного заказа через территориальные программы развития.

Основными исполнителями государственного заказа должны быть территориально-отраслевые инновационные центры, реализующие как технологические, так и социально-управленческие инновации. Здесь должны отрабатываться особо актуальные для государства инновации в социальной сфере, в сфере управления. В качестве инновационных центров необходимо использовать, прежде всего, уже существующие территориальные образования с высоким потенциалом научно-технических технологий – закрытые административно-

территориальные образования, наукограды, – имеющие не только научный и технологический потенциал, но и особый статус, позволяющий этот потенциал сохранять и наращивать. В этой связи необходима корректировка федеральных законов «О наукоградах», «О закрытых административно-территориальных образованиях».

Особые экономические зоны с функциями территориально-отраслевых инновационных центров существенно дополнят этот реестр инструментов инновационной политики государства, особенно в части выхода на международный рынок. Однако для этого необходимы концептуальные изменения проекта федерального закона «Об особых экономических зонах».

Очевидным является то, что на законодательном уровне необходимо решить вопрос о государственных преференциях территориям, занятых исполнением государственного заказа в сфере инноваций, в том числе о льготном кредитовании, использовании залогов, лизинге дорогостоящего оборудования. А также об особым порядке формирования бюджетов городов, участвующих в исполнении государственного заказа. При этом бюджетная процедура должна инициировать развитие малого бизнеса и обеспечить дополнительные инвестиционные потоки в социальную и деловую инфраструктуру города. Это потребует внесения изменений и дополнений в Налоговый и Бюджетный кодексы РФ.

Отдельные меры необходимо предусмотреть для развития специальной инновационной инфраструктуры и условий для развития кадрового потенциала: возможность целевой передачи имущества государственных унитарных предприятий в муниципальную собственность для создания технопарков – инкубаторов малого инновационного бизнеса; возможность использования ипотечных и иных схем строительства жилья для молодых специалистов, занятых в работе по государственному заказу.

Эффективным инструментом исполнения комплекса мероприятий может быть территориальная компания развития, которая должна выполнять функции дирекции программы развития города и выступать ответственным исполнителем государственного заказа, выдаваемого инновационному центру.

Программа комплексного социально-экономического развития муниципального образования будет в данном случае являться необходимым и единственным сегодня реальным механизмом со-

гласования интересов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, в том числе субъектов инновационной деятельности. Такая программа будет и механизмом согласования интересов потенциальных стратегических партнеров. Это требует принятия федерального закона «О программах комплексного социально-экономического развития».

Помимо мер законодательного характера на уровне Правительства Российской Федерации необходимы разработка и принятие Государственной программы инновационной деятельности на долгосрочный период с детальным планированием на среднесрочный период.

Создание перечисленных условий и будет не на словах, а на деле той государственной поддержкой, без которой всякие разговоры об инновациях тщетны. Такое комплексное использование территорий с высоким потенциалом научноемких технологий позволит обеспечить повышение конкурентоспособности отечественной науки и промышленности не только за счет конкретизации научно-технических задач, но и за счет более эффективного управления имеющимся научно-технологическим потенциалом.