

УДК 334.7

Л. В. Шубцова

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва,
email: ayana1988@mail.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ ИННОВАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевые слова: государственная инновационная политика, институциональное обеспечение инноваций, инструменты стимулирования инноваций, институты развития инноваций.

В статье показано состояние институционального обеспечения государственной инновационной политики на современном этапе, в частности одного из основных инструментов – институтов развития. Проведен анализ результатов реализации инновационной политики и основных направлений деятельности институтов развития, выявлены основные проблемы, обострившиеся в условиях кризиса и требующие ответов на вызовы, стоящие перед Правительством Российской Федерации в целях стабилизировать социально-экономическое развитие на инновационной основе, сформировать современную структуру экономики и достичь конкурентоспособности российской экономики. В результате проведенного исследования определены актуальные направления реформирования институтов развития инноваций в Российской Федерации.

L. V. Shubtsova

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
email: ayana1988@mail.ru

IMPROVEMENT OF INNOVATION DEVELOPMENT INSTITUTIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Keywords: state innovation policy, institutional support for innovation, tools for stimulating innovation, institutions for the development of innovation.

The article shows the state of institutional support of the state innovation policy at the present stage, in particular, one of the main tools – development institutions. The analysis of the results of the implementation of the innovation policy and the main directions of the development institutions' activities is carried out, the main problems that have worsened in the conditions of the crisis and require answers to the challenges facing the Government of the Russian Federation in order to stabilize socio-economic development on an innovative basis, form a modern structure of the economy and achieve the competitiveness of the Russian economy are identified. As a result of the conducted research, the current directions of reforming innovation development institutions in the Russian Federation are determined.

Достижение национальных целей, для формирования инновационной провозглашенных в указах Президен- экономики и решить проблемы госу- та 2018 года «О национальных целях дарственного регулирования инно- и стратегических задачах развития ваций, которые в настоящий момент Российской Федерации на период обострились в связи с кризисными до 2024 года» и 2020 гг. «О националь- явлениями в экономике, хотя и до это- ных целях развития Российской Феде- го момента инновационное развитие рации на период до 2030 года» ставит было недостаточно стимулировано перед Правительством Российской и поддержано государством. Резуль- Федерации задачу обеспечить условия таты, достигнутые за последние годы,

свидетельствуют о невысокой результативности проводимой государственной инновационной политики: 47 место в мире по индексу инноваций, доля инновационной активных организаций – 9%, инновационной продукции в промышленности – лишь 6% (по данным Росстата на 2019 г.), в то время как страны с инновационной экономикой имеют аналогичные показатели в 5-6 раз превышающие достигнутый в стране уровень. [2]

Безусловно, есть объективные причины, замедлившие выход на целевые ориентиры в реализации Стратегии инновационного развития РФ – 2020, такие как сложная геополитическая ситуация, введение и многократное ужесточение международных санкций, экономический кризис, вызванный последствиями пандемией COVID-19. Однако, наряду с ними есть и системные проблемы в механизмах реализации инновационной политики, в обеспечении эффективной государственной поддержки инноваций, что требует проведения научных исследований, в целях выявления причин и «узких

мест» не позволяющих развиваться инновационно-активным предприятиям в стране. Среди основных проблем по-прежнему выделяется низкий уровень государственной поддержки инновационных предприятий, отставание в развитии инновационной инфраструктуры, медленное формирование новых цепочек добавленной стоимости, продолжающаяся «утечка мозгов» и недостаточная подготовка кадров для инновационной деятельности.

Актуальный во все времена лозунг «кадры решают все» как нельзя остро востребован в системе подготовки кадров. По оценкам экспертов в России дефицит специалистов в инновационной сфере исчисляется 200 тысячами человек. Регулировать систему набора на необходимые специальности в вузы нужна на основе согласования с прогнозными потребностями рынка труда. Координация в деятельности Министерства науки и высшего образования и Минтрудсоцразвития должна стать обязательной практикой, а распределение бюджетных мест, как основной инструмент плановой подготовки не-

обходимых кадров, должно проходить согласование и утверждение в Минтруде. Это стимулирует вузы расширять наборы в сфере подготовки технологического менеджмента и кадров для инноваций. Пока же существует подмена в определении клиенто-ориентированного управления в системе образования. Клиентами считаются студенты и их родители, те, кто оплачивает договорное образование, а не работодатели, которые должны быть удовлетворены и качеством, и количеством подготовленных кадров, в данном случае инновационные предприятия. Государство тратит огромное количество средств на содержание системы образования, а его потребности системой образования остаются неудовлетворенными. В данном случае потребности главного клиента и инвестора учитываются недостаточно, и не только в сфере инноваций.

Отчет Института социально-политических исследований РАН содержит сведения о том что менее 5% разработок доходят до практической реализации в промышленности, а основная

их часть остается в виде научных публикаций и выступлений на конференциях. Здесь есть смысл пересмотреть систему отчетности вузов в рамках формирования новой стратегии инновационного развития, при формировании рейтингов вузов. Пока главные показатели – публикации и количество поданных заявок на патенты нельзя ждать существенных подвижек в практическом выходе научных разработок. Система оценки деятельности вузов и научно-исследовательских учреждений должна стать предельно объективной, что можно обеспечить только за счет независимой внешней экспертной оценки.

В последнее время в связи с экономическим кризисом возникли проблемы и с государственным заказом, а государство является основным потребителем и формирует спрос на инновационную продукцию. Дефицит бюджетных средств повлиял на сокращение финансирования многих проектов, вплоть до замораживания и отказа от реализации, за государством последовали и корпорации. Оптимизи-

зируя расходы в кризисной ситуации они прежде всего экономят на инновационных продуктах как наиболее дорогостоящих и не имеющих в кризис платежеспособного спроса у потребителей. Бюрократический механизм получения льгот, гарантий под кредиты, сложность и высокая ответственность, вплоть до уголовной, за использование бюджетных средств в случаях софинансирования проектов также не стимулируют частный бизнес развивать инновационные виды деятельности.

Современная ситуация в государственном управлении инновациями, таким образом, требует проведения тщательного анализа и разработки мер, позволяющих кардинально изменить систему государственного управления данной сферой, так как результаты, достигнутые за два десятилетия, несмотря на значительное бюджетное финансирование, не удовлетворяют ни органы государственной власти, ни предпринимательство, ни общественность. Уровень инновационной предпринимательской активности является прямым отражением созданной

инновационной среды, которая формируется государством путем изменения институциональных условий, таких как благоприятная и эффективно работающая нормативно-правовая база, развитая инновационная инфраструктура, создание специальных институтов развития инноваций.

Институты развития призваны стимулировать предпринимательскую инновационную активность предоставляя для инновационно активных организаций на условиях государственно-частного партнерства инвестиции, содействуя поиску партнеров и реализации и экспорту инновационной продукции и услуг и др. Они могут формироваться как по отраслевому принципу, обеспечивая развитие инноваций в приоритетных, наиболее значимых для государства отраслях экономики, так и по территориальному принципу, когда необходимо обеспечить ускоренный рост инновационно активного бизнеса на конкретной территории (например, на Дальнем Востоке). Объектами деятельности институтов развития являются инновационная сфера, ин-

фраструктура, внешнеэкономическая деятельность, малое и среднее предпринимательство. Наряду с развитием этих сфер институты развития решают важные социально-экономические задачи в области выравнивания регионов по уровню социально-экономического развития через развитие транспортной инфраструктуры, инноваций в сфере жилищно-коммунального хозяйства, энергосбережения в промышленности и социальном комплексе, через создание новых моделей управления, положительного опыта для распространения и заимствования, содействуют преодолению технологической отсталости. [4]

В середине 2000-х годов в России институты развития стали одним из основных инструментов реализации государственной инновационной политики, но начало формирования относится к 90-м годам 20 века. Первоначально начали создаваться технопарки на базе высших учебных учреждений, затем процесс перешел в качественно новую стадию с созданием ГК «Внешэкономбанк», ГК «Российская корпорация на-

потехнологий», преобразованной позже в ОАО Роснано, Инновационного центра «Сколково» и др. Сама система институтов развития отличается разнообразием организационно-правовых форм, что безусловно с одной стороны является преимуществом, так как предполагает участие не только государственного сектора в виде госкорпораций и государственных бюджетных учреждений, и широкое присутствие в системе коммерческого сектора экономики, что расширяет базу для инвестирования инноваций, содействует многообразию форм и методов работы, повышает в целом эффективность использования ресурсов, задействованных в проектах. С другой стороны, разнообразие затрудняет государственное управление институтами развития, трудно обеспечить мониторинг их деятельности, построить единое законодательное регулирование, прогнозировать и контролировать их деятельность. Сложности возникают и с оценкой эффективности деятельности, так как нет возможности при большом разнообразии институтов и сфер их деятельности разработать

такую систему показателей, которая могла бы обеспечить возможность для оценки и сравнения. Поэтому вопросы государственного управления институтами развития являются актуальными, обсуждаемыми, критикуемыми и нуждающимися в совершенствовании методов, инструментов управления.[6]

Формирование институтов развития продолжается и в настоящее время, в стране выстроена динамично развивающаяся система и в ней происходят как количественные, так и качественные изменения. На федеральном уровне в 2020 году по данным Минэкономики насчитывалось 40 институтов развития, а в регионах Российской Федерации – больше 200. Но сейчас в 2021 году начато реформирование системы и по данным Внешэкономбанка, которому недавно были переданы функции по управлению институтами развития в России, число институтов развития на федеральном уровне управления – 16, то есть произошло их сокращение частично за счет слияния, частично за счет ликвидации одних и передачи их функций другим. На-

пример, ВЭБ-Лизинг и Государственная транспортная лизинговая компания (ГТЛК) преобразуют в единую лизинговую компанию, Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства (корпорация МСП), АО Российский экспортный центр (РЭЦ), АО Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций (ЭКСПАР) и «Роснано» будут переданы под управление ВЭБ. РФ, МСП банк и банк ДОМ.РФ будут объединены, РВК будет передана в управление Российского фонда прямых инвестиций (РФПИ). «Сколково» и «Роснано» переподчинят ВЭБу. Останутся институты, определенные Правительством как стратегически важные, такие как «Роскосмос», «Ростех» и «Росавтодор», «Росатом», «Росагролизинг», Россельхозбанк, Агентство по страхованию вкладов, «Российский экологический оператор». «ДОМ.РФ», Корпорация развития Дальнего Востока и Корпорация развития Северного Кавказа. При этом АО «Курорты Северного Кавказа» преобразуют в Корпорацию по туризму.

Реорганизация всей системы институтов развития возможно и назрела, так как много критики высказывалось в адрес как отдельных институтов, так и в адрес всей системы со стороны Правительства, законодателей, контрольно-надзорных органов власти, особенно со стороны Счетной палаты, которая начала проверки всех институтов и в течение полутора двух лет должна вынести заключения о работе каждого из них. Однако комплексный анализ деятельности институтов развития позволил выявить гораздо более глубокие проблемы, которые не решаются только организационными перестройками и совершенствованиями.

Прежде всего любое развитие в экономике предполагает инвестирование как основной источник количественных и качественных достижений. Инновации требуют особенно больших вложений. Это инвестиции и в фундаментальную науку как почву, субстрат для развития прикладных научных направлений, и в прикладные исследования, вложения в развитие высшего образования как кузницы кадров, носи-

телей интеллектуального потенциала, вложения в развитие малого и среднего инновационного бизнеса, пионеров инноваций, апробирующих научные идеи, и главное – инвестиции в масштабирование подтвердивших свою эффективность и востребованность апробированных научных исследований. [9] Однако, несмотря на выделенные 950 млрд руб., на деятельность институтов развития, этой суммы явно недостаточно для качественного изменения ситуации с инновациями в России. Удельный вес в ВВП средств вложенных в НИОКР достиг 1,16% в 2019 году, тогда как в экономически развитых странах этот показатель приближен к 3%, и в странах-лидерах сам ВВП значительно больше, чем в России, которая благодаря мировому кризису COVID-19 может выйти на 5 место по размеру ВВП. И в современном мире есть устойчивая тенденция значительного увеличения объема финансирования одного инновационного проекта, они становятся все дороже, поэтому и государство должно учитывать эту тенденцию и соответственно увеличивать объемы инвестиций. Та-

ким образом, учитывая приведенные аргументы нужно решить вопрос о значительном увеличении финансирования инновационного развития страны.

Не удалось решить проблемы с развитием кадрового научно-исследовательского потенциала. Зарплата в НИИ, КБ, Центрах технологий особенно в регионах остается очень низкой, особенно по сравнению с зарплатой работающих в институтах развития, которая в Роснано, например, достигает свыше 600 тыс. рублей в месяц, тогда как в среднем в научном секторе РФ только 71 тыс. Вопросы чрезвычайно высоких заработных плат топ-менеджеров в институтах развития обсуждались даже в Государственной Думе. [1]

Другая проблема – это неэффективное использование средств. За 15 лет на «Сколково» потрачено около 170 млрд руб., на Российский фонд фундаментальных исследований – 159 млрд руб., на «Роснано» (130 млрд руб.). Выделялись дополнительно в виде одноразовой помощи институтам развития значительные средства, ВЭБУ – 350 млрд руб. на по-

крытие долгов, Роснано – сотни миллиардов в виде госгарантий по кредитам, «Сколково» – земля, инфраструктура, многочисленные льготы резидентам. А результаты по показателям инновационного развития страны остались неизменными за этот срок, то есть нулевыми. [6]

Есть проблемы и в оценке рисков инвестиционных проектов с участием институтов развития, например, некоторые проекты Роснано нанесли ущерб в сотни миллиардов рублей. Конечно, в сфере инноваций сложно заранее определить результаты реализации инвестиционных проектов, но решения инвестировать в таких масштабах должны проходить по определенным и утвержденным Правительством процедурам через государственные экспертные комиссии, с непременно закреплением личной ответственности топ-менеджеров в случае принятия положительного решения об инвестировании. Отстаиваемое «право на ошибку» институтами развития должно распространяться только на проекты с ограниченными суммами инвестиций. [7]

Таблица 1

Расходы и результаты деятельности основных институтов развития*

	Роснано	Сколково	РВК	РФПИ	ФРП	Всего
Финансирование из бюджета млрд.руб	130	170	57	127	119	604
Профинансировано проектов и портфельных компаний, ед	109	2764	325	80	800	4078
Число рабочих мест, ед	41000	36700	10600	800000	27452	915752
Вложения в проекты и портфельные компании, млрд руб.	515	307	29	2000	437	3287
Вложения в проекты и портфели в 2019 г. млрд руб.	37	26	11	305	54	432
Выручка профинансированных компаний в 2019 г. млрд руб.	302	101	79	700	559	8040

Примечание: *(за весь период существования института развития)

Хотелось бы также выделить не-прозрачность деятельности институтов с одной стороны и слабый контроль со стороны органов государственной власти с другой. Система индикаторов, применяемая для оценки их деятельности, позволяет отчитываться полной суммой результатов деятельности инновационно активных организаций, тогда как участие институтов развития в их проектах было долевым, часто не превышающее 7-10% общего объема инвестиций (табл. 1)

Многие планы и проекты институтов развития оставались нереализованными, а средства, выделенные из бюджета не использовались, а отправлялись на депозиты в банки, при этом в конце года шли возвраты

в бюджет, только выделенных средств, а полученные по депозитам проценты оставались институту развития. Таким образом, получалось вознаграждение за нереализованные инновации, за неиспользованные бюджетные средства, которые не работали в экономике, за бюрократические и другие препоны для предпринимателей, не получивших необходимых средств, за подрыв идеи государственной поддержки инноваций. Постепенно такие недостатки изживаются, но на наведение порядка в системе институтов развития уходят годы, оперативности в ликвидации «белых пятен» в государственном менеджменте явно не хватает. Безусловно нужен орган власти федерального уровня, обеспечивающий анализ эф-

фективности деятельности институтов развития. Но решение возложить такой функционал на ВЭБ, на наш взгляд, не является панацеей, так как сам ВЭБ еще не показал и не достиг значимых успехов в стимулировании инноваций в доверенном конкретно ему секторе. Положительный опыт, инновационные технологии деятельности по стимулированию инноваций ВЭБом пока не предложены и не апробированы, чтобы масштабировать их в других институтах развития, которые теперь ему подчинены. Поэтому данное решение ведет к монополизации в данной сфере деятельности, что повышает риск снижения и без того малых эффектов для общества в ускорении инновационного развития и укрепления конкурентоспособности страны в целом.

Реформа институтов развития начала реализовываться, что само по себе является актуальным и давно назревшим явлением, но пока основной акцент в реформе сделан на организационных изменениях, тогда как требуется реализовать комплексный подход к решению всей совокупности проблем инноваци-

онного развития страны и деятельности институтов развития как одного из основных инструментов государственного управления в данной сфере. В противном случае можно получить эффект как в известной басне «а вы, друзья, как ни садитесь, все ж в музыканты ...». Для достижения желаемых результатов – обеспечения прорывов в построении инновационной экономики и повышении конкурентоспособности страны необходимо совершенствовать систему институтов развития по всем направлениям, включая построение эффективной системы финансирования, повышение прозрачности их деятельности для общества, ужесточения государственного контроля и обеспечения публичности его результатов, кадровое обеспечение, методическое и экспертное обеспечение оценки эффективности и результативности деятельности институтов развития по достижению целевых показателей, закрепление ответственности, в том числе и личной топ-менеджеров институтов развития за невыход на целевые ориентиры в установленные сроки.

Много проектов, профинансированных институтами развития, оказались успешными, но это успехи отдельных проектов. В современном мире стоит задача формирования инновационных экономик государств, или как минимум создания инновационных секторов в экономике государства. Учитывая успехи и накопив положительный опыт в реализации отдельных крупных проектов пришла пора разработать планы и прогнозы выхода на новый уровень, выделить наиболее значимые и конкурентоспособные секторы экономики и решить вопрос о полной их трансформации на инновационной основе, создать эффективные механизмы привлечения ресурсов именно в эти отрасли и сферы, повысить уровень целенаправленного воздействия мер государственной

поддержки. Так можно было бы реализовать конкретный план по переводу на инновационную основу сельскохозяйственного производства страны в качестве пилотного проекта. Потенциал отрасли огромный, рост опережающий, правительство называет сельское хозяйство драйвером российской экономики, устойчивая экспортная ориентация достигнута. И инновационный потенциал тоже присутствует, только требует развития, эффективного управления и крупных инвестиций. Реализация таких мега-проектов по созданию инновационных секторов экономики страны не масштаб ВЭБа, а органов государственной власти, поэтому есть смысл задуматься о формировании полномочного органа власти, ответственного за инновационное развитие страны.

Библиографический список

1. Биткина И.В. Развитие государственной политики в области поддержки исследований, проводимых молодыми российскими учеными // Экономика и предпринимательство. 2016. № 1-1 (66-1). С. 342-346.
2. Методика определения общественно-значимых показателей результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции: монография /Под ред. С.Е.Прокофьева, О.В. Паниной. – М.: Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2016 – 168 с
3. Государственная инновационная политика в Российской Федерации: монография / под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной. – М.: Издательство Спутник +, 2018. – 234с. – (научный фонд)
4. Делегирование контрольно-надзорных полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ. Монография. / О.В. Панина, Л.В. Шубцова, Л.А. Плотицына, Т.В. Братарчук (Бутова), Н.Л. Красюкова, Н.А. Завалько, К.Е. Лукичев, Д.К. Тузкова, Я.Е. Пряженникова (Трубкина), И.А. Щукин, Е.И. Шаюк, И.С. Шаршова. – М.: Центркаталог, 2018. – 169 с.– (Научный фонд).
5. Сибиряев А.С. Некоммерческий подход к разработке и реализации государственной инновационной политики в Российской Федерации. // В сборнике: Инновационное развитие социально-экономических систем: условия, результаты и возможности. Материалы III международной научно-практической конференции. 2015. С. 61.
6. Соколов А. Институты развития провалили инновации. // Ведомости, 2 марта 2021
7. Фрумина С.В. Российская практика функционирования институтов развития: нужны ли изменения в регулировании? // Финансы и кредит. 2018. №4 (772). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskaya-praktika-funktsionirovaniya-institutov-razvitiya-nuzhny-li-izmeneniya-v-regulirovanii> (дата обращения: 12.08.2021).
8. Шубцова Л.В. Государственная политика развития предпринимательства в инновационной сфере. Материалы VI Международного научного конгресса «Теория и практика развития предпринимательства: современные концепции, цифровые технологии и эффективная система» Часть 1. 24-25 мая 2018г. М.: «Дашков и Ко», 2018. -395 с.
9. Шубцова Л.В. Развитие мер государственной поддержки малых инновационных предприятий. Материалы V Международного научного конгресса «Фундаментальные и прикладные вопросы эффективного предпринимательства: новые решения, проекты, гипотезы» 01-02 июня 2017г. М.: «Дашков и Ко», 2017. -390 с.