

Роль координационных механизмов в стратегическом управлении наукой и инновациями в современных условиях



О. В. Богачева,
*к. э. н., руководитель Центра бюджетной
политики Научно-исследовательского
финансового института Минфина России,
вед. н. с. Института мировой экономики
и международных отношений РАН*
bogacheva@nifi.ru



О. В. Смородинов,
*к. э. н., с. н. с.
Научно-исследовательского финансового
института Минфина России*
osmorodinov@nifi.ru

Цель работы — подготовка научно обоснованных предложений по совершенствованию системы государственного управления сферой науки, техники и инноваций в Российской Федерации. В настоящее время в стране отсутствует эффективно работающая система государственного управления этой сферой, что во многом объясняется недостатками действующих механизмов вертикальной и горизонтальной координации интересов и деятельности участников инновационной системы. Такая ситуация приводит, с одной стороны, к дублированию функций, выполняемых различными государственными органами, а с другой стороны, к отсутствию должного контроля за расходованием бюджетных средств, выделенных на развитие сферы науки и инноваций. По результатам анализа зарубежной практики управления инновационными системами авторы предлагают провести реорганизацию двух Президентских советов, занимающихся вопросами науки и инноваций с целью их объединения в один орган, наделенный большими полномочиями, а также сформировать в составе Правительства Российской Федерации специальный орган по науке и инновациям, который бы выполнял функции, схожие с функционировавшим ранее Государственным комитетом по науке и технике.

Ключевые слова: государственное управление, инновационная политика, вертикальная и горизонтальная координация, инновационная система.

Развитие российской сферы науки, технологий и инноваций осуществляется в контексте общемировых тенденций, хотя и с существенным отставанием от высокоразвитых стран и планов достижения цели и решения задач государственной научно-технической политики. Цель государственной политики в этой сфере, сформулированная в Основах политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2020 г. как обеспечение к 2020 г. мирового уровня исследований и разработок и глобальной конкурентоспособности Российской Федерации на приоритетных направлениях (утв. Указом Президента Российской Федерации 11 января 2012 г. № Пр-83), полностью согласуется с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р) и Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р).

Задачи, заложенные в стратегических документах, реализуются на основе выполнения мероприятий государственных программ, прежде всего, государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 гг., ФЦП и подпрограмм, направленных на финансирование НИОКР, государственных программ отраслевого характера.

В соответствии со Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. были созданы разнообразные механизмы управления и координации, обеспечивающие реализацию ее задач, в том числе, Правительственная комиссия по высоким технологиям и инновациям, межведомственные советы и комиссии, рабочие группы и технологические платформы. Основные федеральные органы исполнительной власти были наделены полномочиями по координации, началась подготовка отраслевых стратегий инновационного развития.

В то же время система государственного управления и координации функционирует крайне неэффективно, что проявляется в непоследовательности

государственной политики в сфере науки, технологий и инноваций, слабости системы управления, несогласованности действий органов исполнительной власти и недостаточности полномочий основных министерств по обеспечению скоординированных действий исполнительных органов власти по реализации политики в сфере науки, технологий и инноваций.

Становится очевидным, что без проведения кардинальных преобразований в системе управления и координации невозможно преодоление отставания в развитии российской науки и технологий и выход страны на инновационный путь развития на основе избранных приоритетов.

Вопросы государственной политики в сфере науки, технологий и инноваций постоянно находятся в центре внимания российских исследователей. Различные аспекты государственного управления этой сферы рассматриваются в работах А. Глуховой, О. Голиченко, А. Голубева, К. Грасмика, Ю. Емельянова, В. Захарова, В. Иноземцева, В. Клавдиенко, М. Малкиной, А. Мальцевой, И. Рыковой, С. Самоволовой, Н. Сердюковой, Д. Сорокина, А. Тодосийчука и др. [1–13, 15, 16]. В этих работах, в частности, подчеркивается ключевая роль инновационной системы для обеспечения устойчивого развития национальной экономики и повышения уровня жизни граждан. Авторы также справедливо отмечают, что без проведения эффективной и гибкой государственной политики в сфере науки, техники и инноваций невозможно поступательное развитие этой сферы. При этом, однако, актуальные проблемы координации интересов и деятельности участников инновационной системы, как правило, либо вообще не анализируются, либо рассматриваются только применительно к зарубежным странам.

В настоящей статье в центре внимания находятся проблемы совершенствования системы государственного управления и координации сферы науки, технологий и инноваций в Российской Федерации, рассматриваемые в свете международного опыта государственного управления инновационной системой на современном (третьем) этапе государственной инновационной политики в странах ОЭСР.

Основные этапы государственной политики в сфере науки, технологий и инноваций в высокоразвитых странах

Впервые идея перехода в начале 2000-х гг. в странах ОЭСР к третьему этапу государственной политики в сфере науки, технологий и инноваций (далее — инновационная политика) прозвучала в докладе «Инновации в ближайшем будущем» (Innovation Tomorrow), который был подготовлен группой международных экспертов по заказу Европейской комиссии и опубликован в 2002 г. [20]. Авторы доклада отмечали, что на третьем этапе инновационная политика обретает главенствующую, определяющую роль по отношению к другим направлениям государственной политики в условиях современной экономики, основанной на знаниях. Как утверждалось в докладе, налицо были явные признаки того, что в ближайшем будущем государству придется в очередной раз менять подходы к страте-

гическому управлению социально-экономической сферой и делать инновационную политику «центром притяжения» для всех остальных направлений.

За период, прошедший после публикации доклада, характеристика третьего этапа государственной политики была заметно конкретизирована и расширена. Соответственно, были рассмотрены и отличительные особенности каждого из двух предшествующих этапов. Существенный вклад в разработку периодизации государственной инновационной политики и обоснованию особенностей каждого из этапов инновационной политики внесли авторы трехтомного исследования «Государственное управление инновационными системами» (Governance of Innovation Systems), проведенного под эгидой ОЭСР [18], а также доклада «Инновационная политика» (Innovation policy) Института Всемирного банка [19]. Отметим, что в последней из указанных работ о третьем этапе государственной инновационной политики говорилось как о свершившемся факте.

В основе разграничения этапов государственной политики авторы исследований используют такие критерии, как организация инновационной системы, роль инноваций в социально-экономической сфере, механизмы (инструменты и методы) государственной политики в сфере инноваций, характер и масштабы трансфера инновационных технологий и продуктов, особенности координационных механизмов. По сути дела, утверждается, что каждому этапу в развитии инновационной системы должна соответствовать своя инновационная политика. Табл. 1 иллюстрирует основные этапы развития инновационной системы в странах ОЭСР и соответствующую им государственную инновационную политику.

Первый этап государственной инновационной политики. В 1960–1970-е гг. для большинства экономически развитых стран была характерна так называемая линейная модель развития сферы науки, технологий и инноваций. Инновационная цепочка начиналась с фундаментальной науки. Результаты фундаментальных исследований передавались на стадию прикладных исследований, затем — на стадию опытно-конструкторских работ до непосредственного создания нового продукта и вывода его на рынок. Бизнес проявлял интерес к тем исследованиям, которые имели рыночные перспективы. Чем больше результатов генерировалось на первых стадиях научной деятельности, тем больше было шансов у этих результатов воплотиться в реальные продукты и дойти до конечных потребителей. Основные задачи государственной инновационной политики сводились, во-первых, к поддержанию значительных объемов финансирования фундаментальной и прикладной наук и, во-вторых, к обеспечению беспрепятственного продвижения результатов интеллектуальной деятельности (РИД) к рынку (при условии спроса на них со стороны бизнеса). Как такового взаимодействия между различными группами участников инновационной системы (по крайней мере, на регулярной основе) не было. Поэтому координационные механизмы, обеспечивающие согласование интересов стейкхолдеров, не действовали. Объемы диффузии инноваций в рамках национальных (региональных)

Основные этапы развития инновационной системы и соответствующая им государственная инновационная политика в странах ОЭСР

Этапы	Цели государственной инновационной политики	Организация инновационной системы	Участники инновационной системы (стейкхолдеры)	Координационные механизмы	Особенности государственной политики
1960–1970-е гг.	Содействие развитию фундаментальной и прикладной науки в университетах и научно-исследовательских центрах. Содействие развитию отдельных отраслей и секторов (ВПК, космос, мировой океан)	Линейная модель	Государственные ведомства, университеты и научно-исследовательские центры, крупные компании («национальные чемпионы»)	Координация в рамках выполнения отдельных государственных функций, например, по финансированию фундаментальных исследований в университетах, либо по устранению административных барьеров по продвижению инноваций на рынки	Государство способствует трансферу инновационных военных и космических технологий в гражданский сектор
1980–1990-е гг.	Содействие развитию отдельных отраслей и секторов, которые определяют экономический рост и конкурентоспособность экономики. Инновационная политика выделяется в самостоятельное направление государственной политики наравне с промышленной и научной политиками	Интерактивная модель. Появление «обратной связи». Повышение роли межотраслевых исследований и разработок	Государственные ведомства, межведомственные и межотраслевые советы и комитеты, в отдельных странах – специализированные государственные органы, разрабатывающие и реализующие государственную инновационную политику, университеты и научно-исследовательские центры, крупные компании, мелкие и средние специализированные фирмы, специализирующиеся как на доведении результатов исследований и разработок до стадии производства, так и до рынка, кредитные учреждения	Начало формирования системы вертикальных и горизонтальных координационных механизмов. В большинстве стран координирующая роль государства ограничивается промышленной сферой. Координационные комитеты и советы выполняют по большей части консультационные функции	Государство стимулирует трансфер технологий в рамках приоритетных отраслей и производств
С начала 2000-х гг.	Обеспечение устойчивого экономического роста и повышения уровня (качества) жизни граждан. Инновационная политика становится ключевой государственной политикой, направленной на содействие инновациям во всех сферах экономики и социальной жизни	Интегральная модель	В дополнение к перечисленным выше — компании, занимающиеся дизайном новых продуктов, организацией производства (например, логистика), сервисным, в том числе и послепродажным обслуживанием	Завершение формирования координационной системы на основе вертикальных и горизонтальных связей. Вертикальная координация может осуществляться государственным органом, специализирующимся на развитии инновационной сферы. Горизонтальная координация — как за счет прямых двухсторонних связей, так и с помощью межведомственных и межотраслевых советов и комиссий	Государство содействует максимально широкому трансферу технологий во все сферы экономики и социального развития

Источник: составлено авторами

экономик были весьма скромными. Исключениями являлись только усилия государства по обеспечению трансфера военных и космических технологий в гражданскую сферу.

Второй этап государственной инновационной политики (1980–1990-е гг.) связан с усилением роли науки и инноваций в обеспечении экономического роста и повышении конкурентоспособности как отдельных

компаний, так и национальных экономик. На этом этапе формируются национальные (региональные) инновационные системы, в системе государственного управления появляются механизмы вертикальной и горизонтальной координации.

Внедряется интерактивная модель развития инновационной системы, характеризующаяся постепенным стиранием барьеров между фундаментальной и при-

кладной наукой, появлением механизма обратной связи, развитием новых типов предприятий, специализирующихся на создании инноваций и доводке их до рынка. Расширяется состав стейкхолдеров, в их число включаются банки и иные кредитно-финансовые учреждения, специализирующиеся на кредитовании и инвестировании в инновационный бизнес. Появляются технопарки, бизнес-инкубаторы, инновационные кластеры. Государство осознает значимость инноваций для быстрого развития национальных экономик. Оно формирует национальные приоритеты и приоритетные направления в развитии науки, технологий и инноваций, создает перечень отраслей, которые определяют (будут определять в ближайшем будущем) лицо национальной экономики. Для стимулирования инноваций предпринимаются регулятивные и налоговые меры.

На втором этапе государственная инновационная политика сфокусирована на формировании эффективно работающих связей между участниками инновационной системы. Поскольку число участников заметно увеличилось (по сравнению с первым этапом), то, соответственно, возросла роль координационных механизмов в государственном управлении инновациями. Формируются межведомственные советы и комиссии, призванные оперативно решать вопросы взаимодействия различных участников инновационной системы. Создаются и новые формы вертикальной координации — государственные органы, обладающие достаточными полномочиями для решения проблем, связанных с реализацией межведомственных и межотраслевых программ и проектов в сфере науки, технологий и инноваций.

Третий этап государственной инновационной политики (начавшийся в 2000-х гг.) связан с переходом развития сферы науки, техники и инновации от интерактивной к интегральной модели, основными чертами которой являются ориентация на цели государственной социально-экономической политики и повышения уровня (качества) жизни граждан, междисциплинарный характер научных исследований, совмещение фундаментальных и прикладных исследований, прикладных исследований и экспериментальных разработок. На этом этапе наука и трансфер знаний и технологий становятся двигателем экономического развития и глубоких социальных преобразований.

Государственная инновационная политика становится ключевым направлением государственной политики. Она обретает более широкий фокус на основе принятия стратегий (платформ) развития науки, техники и инноваций. Формируемые для реализации государственной политики координационные механизмы направлены на обеспечение горизонтального взаимодействия (в целях ликвидации горизонтальных барьеров в системе государственного управления и увязывания разных, в том числе несогласующихся между собой национальных приоритетов), вертикального взаимодействия (в целях обеспечения решения отраслевых задач в соответствующей сфере науки и техники), а также решения текущих задач.

Поскольку на третьем этапе инновации оказывают непосредственное влияние на развитие всех отраслей и

секторов социально-экономической сферы, то государственное управление инновациями должно опираться на целый комплекс координационных механизмов, который способен эффективно связывать различные группы стейкхолдеров с целью разработки и создания инновационных технологий и продуктов и максимально широкого использования инноваций в интересах общества. В числе важнейших координирующих и связующих механизмов на третьем этапе развития сферы науки, технологии и инноваций специалисты ОЭСР называют:

- рамочные концепции государственной научно-технической и инновационной политики;
- межведомственные советы, формулирующие стратегические приоритеты (платформы), определяющие полномочия и единые принципы взаимодействия участников;
- государственные бюджеты, в процессе формирования и исполнения которых осуществляется координация действий участников программ;
- комитеты при правительстве, уполномоченные на проведение координационных функций;
- специальные межведомственные комиссии, осуществляющие выработку совместных решений;
- неформальные связи и переговорный процесс;
- исполнительные органы власти (агентства), осуществляющие, в частности, координационные функции;
- мониторинговые системы, обеспечивающие сбор, анализ и оценку информации по выполнению мер государственной научно-технической и инновационной политики;
- оптимизация системы ведомственного управления научно-техническими и инновационными проектами и программами;
- формирование межотраслевых государственных программ по науке, технике и инновациям [18].

Таким образом, чем большую роль играют инновации в экономическом и социальном развитии, тем больше требований предъявляется к государственному управлению инновационной системой. Высокая эффективность государственного управления во многом обеспечивается действенностью координационных механизмов — вертикальных и горизонтальных связей между различными участниками инновационной системы.

Уроки зарубежного опыта по формированию эффективной координационной системы в сфере науки, технологий и инноваций

Практически все экономически развитые страны в процессе перехода к третьему этапу развития сферы науки, технологий и инноваций сталкивались с проблемой перестройки системы государственного управления и координации и адаптации ее к новым условиям. Все решения этой проблемы с определенной степенью условности можно свести к двум моделям.

Первая модель — «централизованная» — основывается на том, что в составе руководящих органов (при президенте, в составе правительства) создается орган научно-технической и инновационной политики,

который осуществляет межведомственную и межотраслевую координацию интересов стейкхолдеров. Общие функции управления планами реализации национальных стратегий в этой области возлагаются на специально созданные органы исполнительной власти. Централизованная модель особенно успешно зарекомендовала себя при решении задач ускоренного инновационного развития.

В этом плане показательным является опыт Южной Кореи, где в системе координации важнейшими организационными структурами являются Национальный научно-технический совет, возглавляемый президентом, и министерство по науке и технологиям, руководитель которого является вице-председателем этого совета и заместителем премьер-министра.

Национальный научно-технический совет, в который входят министры ключевых ведомств, ответственных за реализацию приоритетных направлений научно-технического прогресса, отвечает за разработку государственной политики содействия развитию сферы НИОКР, техники и инноваций, среднесрочное и долгосрочное планирование государственных научно-технических программ, распределение бюджетных ассигнований на науку и инновации, координирует реализацию государственных научно-технических программ и стандартов в этой сфере.

Одним из примеров создания органа управления в данной сфере на уровне руководителя государства является Национальный совет по науке и технологиям в США (National Science and Technology Council (NSTC)). Он был образован в 1993 г. в соответствии с Указом Президента США и получил статус федерального органа исполнительной власти, входящего в состав кабинета.

Основными целями NSTC являются: определение национальных целей и приоритетов для государственных капиталовложений в развитие науки и технологий, проведение мер, нацеленных на то, чтобы научно-техническая политика и государственные программы в сфере науки, техники и инноваций реализовывались с максимальной эффективностью. NSTC также участвует в формировании приоритетов научно-технического и инновационного развития страны, осуществляет мониторинг реализации ключевых государственных программ и проектов в рассматриваемой сфере. NSTC возглавляет президент Соединенных Штатов, заместителем является вице-президент США, членами — директор Управления науки и технологического развития, руководители ключевых федеральных министерств и ведомств.

Вторая модель — «децентрализованная» — характеризуется тем, что основную роль в обеспечении надлежащей координации интересов участников инновационной системы играют межотраслевые и межведомственные советы, т. е. механизмы горизонтальной координации. При этом залогом успеха деятельности таких советов является выполнение двух ключевых условий: 1) включение в состав совета всех стейкхолдеров (заинтересованных сторон); 2) наличие в составе советов лиц, обладающих достаточными полномочиями для принятия решений в соответствующих сферах деятельности. Примерами такой децентрализованной

координационной модели являются Нидерланды, Швеция и Финляндия.

Децентрализованная модель, как правило, используется странами, которые в 1980–1990-е гг. провели широкие реформы системы государственного управления, нацеленные на децентрализацию (создание агентств при министерствах) и повышение самостоятельности органов исполнительной власти в рамках внедрения подходов «нового управления общественными финансами». Успешное функционирование децентрализованной модели достигается за счет многолетней работы по налаживанию координационных механизмов, формальных и неформальных форм взаимодействия между органами исполнительной власти.

Особенности современного этапа государственной политики в сфере науки, технологии и инноваций в Российской Федерации

Становление современной системы стратегического управления сферой науки, технологии и инноваций в Российской Федерации, включая и координационные механизмы, связано со Стратегией развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г. (утв. Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике 15.02.2006 г., протокол № 1).

В качестве цели Стратегии было заявлено формирование сбалансированного сектора исследований и разработок и эффективной инновационной системы, что позволило бы обеспечить модернизацию национальной экономики и повышение ее конкурентоспособности на мировом рынке и в конечном счете способствовало бы ее устойчивому росту. В соответствии с утвержденной Стратегией, координатором ее реализации стало Минобрнауки России. Отметим, что в рамках данной стратегии инновационная политика не рассматривалась в качестве отдельного, самостоятельного направления государственной политики, хотя в целом, цели и задачи Стратегии соответствовали второму этапу развития сферы науки, технологии и инноваций в экономически развитых странах.

Подход к стратегическому управлению инновационной системой коренным образом изменился с принятием Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р). Данным документом предусматривалось формирование самостоятельной системы управления и координации процесса реализации Стратегии. В частности, общее управление было возложено на Правительственную комиссию по высоким технологиям и инновациям (создана Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2008 г. №667) под председательством Председателя Правительства Российской Федерации. Она имела широкие полномочия по обеспечению взаимодействия федеральных органов исполнительной власти по разработке и реализации единой государственной политики в сфере развития научно-технического комплекса и национальной инновационной системы, включающие, в частности, оценку предложений по

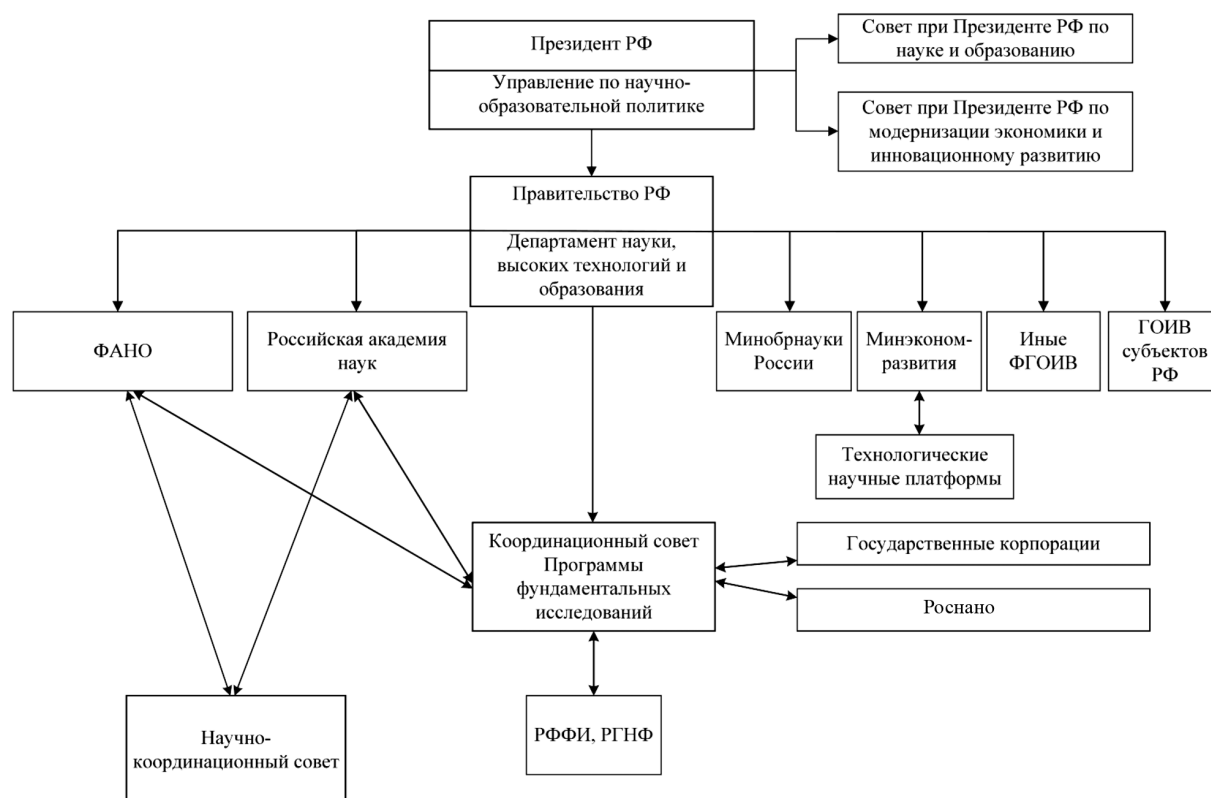


Рис. 1. Существующие координационные механизмы в сфере науки, технологий и инноваций Российской Федерации

ресурсному обеспечению мер государственной поддержки развития науки и инноваций в Российской Федерации, по структуре бюджетных расходов в сфере науки, технологий и инноваций и повышению эффективности научных исследований и разработок.

В то же время Комиссия не имела достаточных рычагов для управления реализацией Стратегии и на практике была совещательным органом. В 2012 г. Комиссия была упразднена в связи с формированием при Президенте Российской Федерации двух советов — Совета по науке и образованию и Совета по модернизации экономики и инновационному развитию [22, 23]. Оба совета являются совещательными органами, в задачи которых входит подготовка предложений Президенту Российской Федерации и координация деятельности органов исполнительной власти разного уровня, предпринимательского и экспертного сообществ в соответствующих сферах деятельности. Согласно положениям о Советах, их деятельность ориентирована на отдельные цели развития сферы науки, технологий и инноваций, каждый Совет осуществляет координационные функции в своей сфере. При этом властные полномочия их недостаточны для проведения эффективной координации деятельности всех участников системы науки и инноваций.

Раздробленность механизмов координации на уровне высшего органа власти приводит к потере фокуса государственного управления в сфере науки, технологий и инноваций и замедленному ее развитию.

В Стратегии инновационного развития были определены основные федеральные органы исполнительной власти — координаторы реализации Стратегии (Минобрнауки России, Минэкономразвития России, Минкомсвязь России). Иные органы власти обязаны были отвечать за инновационное развитие своих секторов в рамках своей компетенции. Минобрнауки России осуществляет координационные функции на стадии исследований и разработок, а Минэкономразвития России — на стадии коммерциализации РИД. При этом не предполагалось создание специальных механизмов согласования действий этих министерств по выработке единой политики в сфере науки, технологий и инноваций, кроме взаимодействия в процессе подготовки и реализации государственных программ («Развитие науки и технологий» и «Экономическое развитие и инновационная экономика»). В результате координационные функции были раздроблены также на уровне исполнительных органов власти.

Частично этот пробел может заполнить такой координационный механизм, как технологические платформы, выполняющие важную коммуникационную функцию по активизации усилий бизнеса, науки, государства и гражданского общества по созданию перспективных коммерческих технологий и новых продуктов. В настоящее время утверждены 35 российских технологических платформ по наиболее перспективным направлениям научно-технологического развития¹ с участием широкого круга заинтересован-

¹ Технологические платформы созданы по следующим направлениям: медицинские и биотехнологии; информационно-коммуникационные технологии; фотоника; авиакосмические технологии; ядерные и радиационные технологии; энергетика; технологии транспорта; технологии металлургии и новые материалы; добыча природных ресурсов и нефтегазопереработка; электроника и технологии машиностроения; экологическое развитие; промышленные технологии.

ных сторон (ведущих научных и образовательных организаций, крупных и средних производственных предприятий, субъектов малого предпринимательства, общественных объединений). Всего в состав участников российских технологических платформ вошли более 3000 организаций. В рамках технологических платформ осуществляется разработка отраслевых стратегий инновационного развития в соответствии с основными государственными приоритетами в этой сфере. Но в целом эти механизмы еще в полной мере не заработали.

Таким образом, к настоящему времени сформировались отдельные элементы современной системы управления и координации сферы науки, технологий и инноваций, которые еще не образуют единой системы, нацеленной на решение стратегической задачи обеспечения прорывного развития науки и инноваций в России.

Существующие в настоящее время координационные механизмы в сфере науки, технологий и инноваций представлены на рис. 1.

С учетом зарубежного опыта и принимая во внимание особенности государственного управления сферой науки и инноваций в Российской Федерации, для повышения эффективности координации в этой сфере можно рекомендовать осуществить следующие меры, направленные, прежде всего, на укрепление вертикальной координации:

1. Реорганизовать/преобразовать существующие Советы при Президенте Российской Федерации — Совет при Президенте Российской Федерации

по модернизации экономики и инновационному развитию России и Совет при Президенте Российской Федерации по науке и образованию в Совет при Президенте Российской Федерации по науке и инновациям (далее — Совет при Президенте РФ). Расширить полномочия нового Совета при Президенте РФ в части формирования единой государственной стратегии, имеющей целью обеспечение устойчивого социально-экономического развития страны и повышение уровня жизни граждан, а также выработки приоритетных направлений развития науки и инноваций и определения общего объема бюджетных ресурсов, направляемых на эти цели.

Образование единого Совета обеспечит общее стратегическое видение проблем развития науки и научно-технического комплекса, устраним дублирование управленческих (в том числе координационных) функций, создаст условия для более качественного взаимодействия всех заинтересованных участников, снизит существующие бюрократические и ведомственные барьеры, которые затрудняют действие трансляционных механизмов.

2. Образовать федеральный орган при Правительстве Российской Федерации по аналогии с действовавшим в Советском Союзе государственным комитетом Совета Министров СССР по науке и технике (ГКНТ) — органе государственного управления СССР, проводившим государственную политику в сфере научно-технической деятельности. Будучи органом государственного управления,

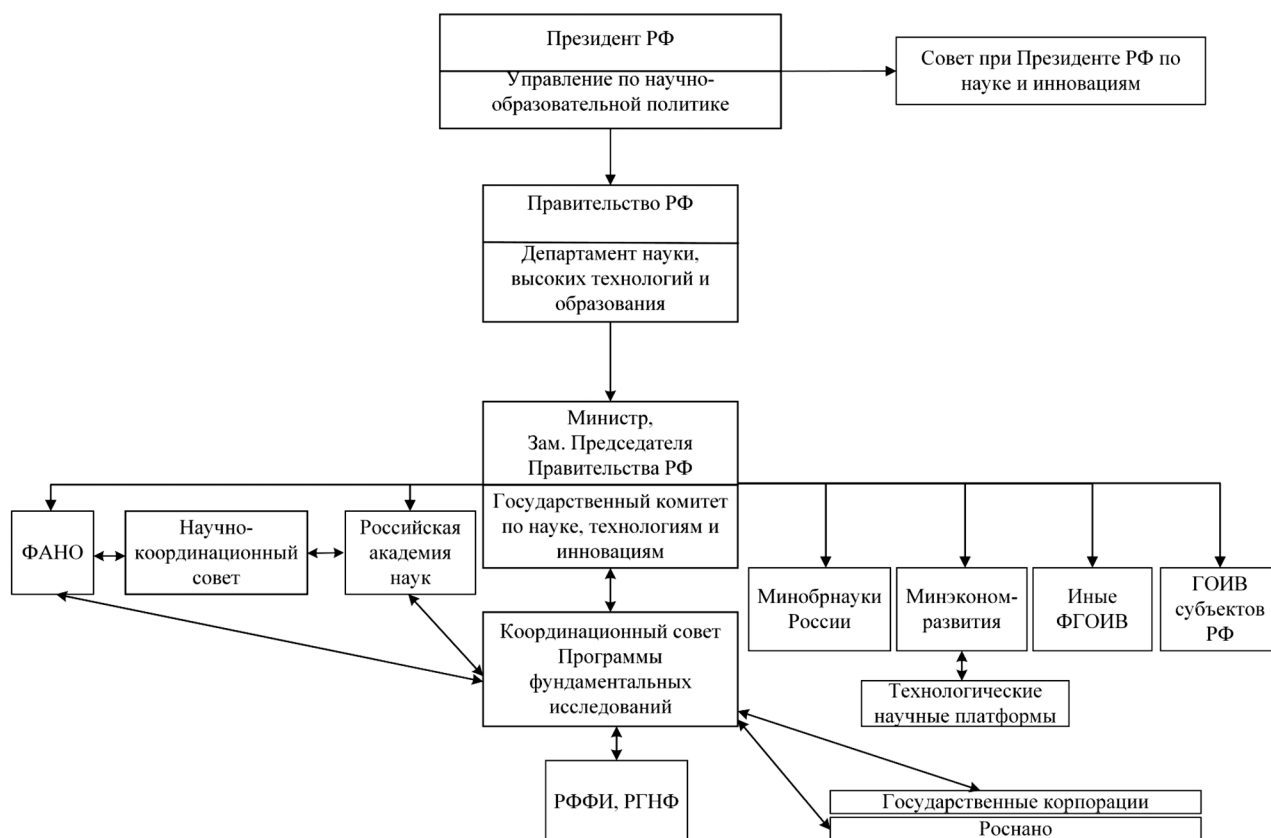


Рис. 2. Предлагаемая система вертикальной и горизонтальной координации в сфере науки, технологий и инноваций Российской Федерации

ГКНТ обладал достаточными полномочиями для поддержания эффективной межотраслевой и межведомственной координации, тем самым обеспечивая эффективную вертикальную координацию в сфере науки, техники и инноваций. ГКНТ был также наделен полномочиями по выработке предложений по формированию приоритетных направлений развития науки и совершенствованию государственных инструментов финансирования научных и научно-технических работ, подготовке стратегических документов по развитию сферы науки, техники и инноваций. ГКНТ возглавлял заместитель Председателя Совета министров СССР.

Следует подчеркнуть, что в последнее время многие российские ученые, эксперты, бизнесмены и даже представители органов государственной власти выступают в поддержку создания государственного органа типа ГКНТ. Эта идея, в частности, высказывалась многими участниками обсуждения проекта документа «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу»².

В июне 2014 г. в российских СМИ появилась информация о том, что зам. председателя Правительства Российской Федерации Д. Рогозин намерен обсудить с премьер-министром Д. Медведевым вопрос о создании «аналога советского государственного комитета по науке и технике». По мнению Д. Рогозина, необходимость создания такого комитета вызвана тем, что в Российской Федерации наука существует в отрыве от технологий и производства [25].

Для повышения эффективности деятельности «нового» ГКНТ предлагается наделить его также полномочиями по сбору и анализу информации, поступающей из государственных информационных систем, органов исполнительной власти, научных фондов и государственных академий наук о проводимых и планируемых научных и научно-технических работах, финансируемых за счет бюджетных средств, материалов обоснований соответствия НИР и НТР приоритетным целям и отсутствия дублирования научных проектов, реализуемых за счет бюджетных средств, показателей результатов научной деятельности и трансфера технологий. По итогам работы за год комитет будет готовить ежегодный отчет, содержащий обзор состояния сферы науки, техники и инноваций в Российской Федерации, анализ достигнутых результатов, в том числе в сопоставлении с другими странами, и оценку механизмов координации и результативности деятельности научных организаций.

Предлагаемый вариант координационной системы в сфере науки, технологий и инноваций в Российской Федерации представлен на рис. 2.

В целом, организация вертикальной и горизонтальной координации интересов и деятельности участников инновационной системы в Российской Федерации в соответствии с рис. 2 позволит преодолеть

существующие разрывы в связях между стейкхолдерами и повысить качество и эффективность государственной инновационной политики. Это, в свою очередь, даст существенный положительный эффект с точки зрения коммерциализации результатов научно-исследовательской деятельности, ускорит вывод инновационных технологий и продуктов на рынок, повысит скорость и масштабы распространения инноваций в различных секторах и отраслях российской экономики.

Список использованных источников

1. А. В. Глухова, Н. А. Сердюкова. Мультиагентная модель управления государственной инновационной системой // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. № 2. 2014.
2. О. Г. Голиченко, С. А. Самоволева. Государственная политика в национальной инновационной системе: теория и практика // Инновации. № 10. 2014.
3. А. Голубев. Отечественные инновации как условие национальной безопасности России // Проблемы теории и практики управления. Международный журнал. № 5. 2014.
4. К. Грасмик. Экономическое развитие и инновационные сети: точки прикосновения // Проблемы теории и практики управления. Международный журнал. № 3. 2014.
5. Ю. Емельянов. Государственная поддержка инновационной устойчивости в странах Европейского союза // Проблемы теории и практики управления. Международный журнал. № 12. 2014.
6. В. Захаров, И. Захаров. Роль государства в экономическом росте // Проблемы теории и практики управления. Международный журнал. № 4. 2014.
7. В. Клавдиенко. Институциональная конвергенция инновационных систем в странах европейского союза // Проблемы теории и практики управления. Международный журнал. № 4. 2014.
8. В. П. Клавдиенко. Роль государства в формировании национальной инновационной системы Норвегии // Инновации. № 11. 2014.
9. Л. Клеева, И. Клеев, А. Никитова. Управление развитием фундаментальной науки // Проблемы теории и практики управления. Международный журнал. № 7. 2014.
10. М. Л. Лучко. Развитие инноваций в Швеции: традиции, современность и будущее. http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/sr_econ/2010/1/2_2010_1.pdf.
11. М. Малкина. Управление инновационным развитием России как комплекс взаимосвязанных проблем // Проблемы теории и практики управления. Международный журнал. № 2. 2014.
12. А. А. Мальцева. Финансирование инновационного развития с участием государства: мировой опыт // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. № 3. 2013.
13. Принуждение к инновациям: стратегия для России: сборник статей и материалов / Под ред. В. Л. Иноземцева. М.: Центр исследований постиндустриального общества, 2009.
14. Руководство Осло. Рекомендации по сбору и анализу данных по инновациям. Организация экономического сотрудничества и развития. М., 2010. http://www.mgimo.ru/files2/y10_2010/166239/ruk.oslo.pdf.
15. И. Н. Рыкова. Подходы к определению научно-исследовательской деятельности в России // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. № 3. 2013.
16. А. Тодосийчук. Наука как объект государственного регулирования // Проблемы теории и практики управления. Международный журнал. № 1. 2014.
17. Frascati Manual. Proposed standard practice for surveys on research and development. 6th edition. OECD, 2002.
18. Governance of Innovation Systems. Vol. 1-3. OECD, 2005.
19. Innovation policy. A Guide for Developing Countries. The World bank. Washington, 2010.
20. Innovation tomorrow. Innovation policy and regulatory framework: Making innovation an integral part of the broader structural agenda.

² Обзор замечаний и предложений по данному проекту документа см. [24].

Innovation paper No. 28. European Communities, Luxembourg, 2002. ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/innovation-policy/studies/studies_innovation_tomorrow.pdf.

21. OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014. OECD, 2014.
22. Указ Президента РФ № 1059 от 28.07.2012 г.
23. Указ Президента РФ № 878 от 18.06.2012 г.
24. http://sergey-sharakshane.narod.ru/Fundamentalnaya_nauka.pdf.
25. <http://ria.ru/science/20140606/1010931337.html>.

The role of the coordination mechanisms in the strategic management of science and innovation in modern conditions

O. V. Bogacheva, PhD, Head of Center for budget policy, Financial Research Institute; Leading researcher, Institute of World Economy and International Relations.

O. V. Smorodinov, PhD, Senior Researcher, Financial Research Institute.

The purpose of the paper is to prepare recommendations aimed at streamlining of the science and innovation governance system in the Russian Federation. At present, the country lacks an effective governance system in science and innovation sector. This situation is caused, to a major extent, by inappropriate functioning of vertical and horizontal coordination mechanisms. It results, on the one hand, in overlapping functions of various public entities and, on the other hand, in ineffective control for budget expenditures in science and innovation sector. Based on results of comparative analysis of modern international experience, the paper offers to merge two Presidential Councils dealing with the sector in question with the further increase of its powers. It also offers to form a new independent government agency to perform functions similar to the previous State Committee for science and technology.

Keywords: governance, innovation policy, vertical and horizontal coordination, innovation system.

ФОНД СОДЕЙСТВИЯ ОБЪЯВЛЯЕТ О НАЧАЛЕ СБОРА ПРЕДЛОЖЕНИЙ В РАМКАХ ТРАНСЕВРОПЕЙСКОГО ПРОЕКТА IRA-SME

Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере информирует о начале проведения транснационального конкурса в рамках проекта ЭРАНЕТ IRA-SME.

Проект IRA-SME (www.ira-sme.net) — долгосрочная инициатива, начатая в рамках 6 Рамочной программы (РП) ЕС. Проект IRA-SME призван поддерживать трансевропейское сотрудничество между малыми предприятиями в разных технологических областях.

Суть программы заключается в проведении многосторонних конкурсов на выполнение совместных европейско-российских проектов в области прикладных исследований по различным отраслевым тематикам.

Финансирующими организациями от Европейского союза являются:

- 1) Департамент по инновациям в науке и технике (Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie — IWT), Бельгия (Фландрия).
- 2) Директорат по экономике, занятости и исследованиям (Directorate General Operational for Economy, Employment and Research), Бельгия (Валлония).
- 3) Министерство промышленности и торговли Чехии (Czech Ministry of Industry and Trade (MPO), Чехия.
- 4) Федеральное министерство экономики и технологий (Aif Project/BMWi), Германия.
- 5) Администрация региона Nord-pas de Calais, Франция.

Со стороны России финансирующей организацией выступает Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Максимальная сумма, выделяемая Фондом на один проект — эквивалент 200 тыс. евро, при обязательном 100% со-финансировании (подтверждается документально).

Консорциум, подающий заявку на проект, должен включать в себя как минимум два малых предприятия из двух различных стран. Исследовательские организации, университеты и крупные компании могут участвовать в проекте, но координировать его должно малое предприятие.

Крайний срок подачи заявок: 30 сентября 2015 года.

Принятие решения по финансированию проектов: январь 2016 года.

Более подробную информацию можно найти здесь: www.ira-sme.net

Контактное лицо: Левченко Ольга Георгиевна, levchenko@fasie.ru, тел. (495) 231 38 51.