



Нач. отдела ВНИЦ РАН
и РСО-А
Л.К. Доева

Правовые и организационные основы региональной инновационной политики (на примере Республики Северная Осетия-Алания)

Л.К. Доева

Экономический рост является объективной целью и основной задачей политики любого государства. В условиях постиндустриального развития общества интеллектуальный потенциал становится наиболее важной характеристикой экономики страны, поскольку информация и знания являются принципиально новым нематериальным неисчерпаемым ресурсом. Наряду с природными ресурсами и результатами материального производства на рынке появился интеллектуальный продукт. Творческий потенциал людей, их способность вырабатывать, воспринимать и использовать новые знания становятся главным ресурсом развития общества. Знания превратились в наиболее важный фактор экономического развития.

Во всем мире инновации становятся движущей силой социально-экономического развития. В вопросах регулирования и стимулирования инновационной деятельности главная роль отводится государственным структурам управления. Функции государства заключаются в обеспечении благоприятных условий для инициирования, создания и трансфера инноваций с целью повышения их экономической, социальной и экологической эффективности.

1992 год принято считать началом нового этапа – этапа «интеграции сферы знаний и производства в России в рыночных условиях» [1].

За последнее десятилетие российская концепция инноваций прошла в своем развитии путь от идеи, понятой лишь специалистами, до создания иллюзии почти всеобщего понимания этого термина. Однако до настоящего времени на федеральном уровне отсутствует нормативный акт, дающий четкое определение понятиям «инновация», «инновационные отношения», «инновационная деятельность» [2].

Основы государственной научно-технической и инновационной политики Российской Федерации изложены в следующих концептуальных документах:

- Концепция устойчивого развития.
- Доктрина развития российской науки. Утверждена Указом Президента РФ от 13 июня 1996 г. N 884.
- Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 9 сентября 2000 г. N Пр-1895Б.
- Концепция реформирования российской науки на период 1998–2000 гг.
- Концепция инновационной политики РФ на 1998–2000 гг. и затем – на 2001–2005 гг.

- Основы политики РФ в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу. Утверждены Президентом РФ 30 марта 2002 г. № Пр-576.

- Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года. Утверждены Председателем Правительства РФ 5 августа 2005 г.

- Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года. Утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15 февраля 2006 г., № 1).

В соответствии с вышеуказанными документами главными задачами государственной научно-технической и инновационной политики РФ являются:

- 1) стимулирование инновационной активности физических и юридических лиц;
- 2) формирование и совершенствование законодательного обеспечения инновационной деятельности;
- 3) создание системы государственной поддержки инноваций;
- 4) формирование и развитие инновационной инфраструктуры, включая информационное обеспечение научно-технических и инновационных процессов;
- 5) подготовка квалифицированных кадров для инновационной деятельности;
- 6) интеграция науки и образования.

Как элемент системы государственного регулирования, политика в области инновационной деятельности (как, впрочем, и всякой иной) должна иметь:

- четко определенные цели государственной политики;
- органы управления, реализующие функции, которые обеспечивают достижение сформулированных целей;

- информационную систему;

- инструменты регулирования и поддержки, с помощью которых органы государственного управления воздействуют на предприятия и среду в рамках выполнения своих функций.

К своим основным инструментам регулирования, в свою очередь, относятся несколько составляющих:

- прямое государственное стимулирование НИОКР путем распределения бюджетных и внебюджетных финансовых ресурсов (госзаказ, гранты, кредитование) между различными сферами научных ис-

следований и разработок в соответствии с системой государственных научных приоритетов;

- косвенное государственное стимулирование науки и освоения ее достижений в государственном и частном секторах экономики с помощью налоговой, амортизационной, патентной, таможенной политики, а также путем поддержки инновационных МП;

- предоставление различного рода льгот субъектам инновационного процесса (как непосредственно предпринимателям, осуществляющим инновации, так и тем элементам инфраструктуры, которые оказывают им ту или иную поддержку);

- формирование инновационного климата в экономике и инфраструктуры обеспечения исследований и разработок, включая национальные службы научно-технической информации, патентования и лицензирования, стандартизации, сертификации, статистики, аналитические центры для изучения зарубежного опыта, подготовки прогнозов научно-технического развития и формирования на их основе системы национальных научных приоритетов для обеспечения информацией лиц, принимающих решения.

Идеально, когда действие инструментов направлено на решение ключевых проблем объекта регулирования. Однако в нынешних социально-экономических условиях требовать полноты и завершенности от политики в любой сфере не приходится, поскольку в обстановке перманентного кризиса стратегические и текущие цели государства находятся в постоянном противоречии.

В свою очередь формирование системы инструментов регулирования и поддержки инновационной деятельности осуществляется путем создания соответствующей законодательной базы, а также формирования инфраструктуры (включая органы госуправления), реализующей элементы государственной политики в области поддержки инноваций.

В программном постановлении правительства РФ «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и техники на период до 2010 года и дальнейшую перспективу» сделан вывод о безальтернативности инновационного пути развития экономики России. Сегодня будет успешной только такая экономика, которая преуспевает в генерировании, распространении и коммерческом использовании знаний.

Для реализации основных положений государственной инновационной политики образованы фонды, обеспечивающие поддержку инновационных процессов.

В частности, Российский фонд фундаментальных исследований осуществляет предоставление безвозмездных целевых субсидий для поощрения развития перспективных направлений фундаментальной науки.

Постановлением Правительства РФ № 65 от 3 февраля 1994 г. образован Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, призванный разрабатывать и реализовывать наукоемкие инвестиционные проекты с участием малых инновационных предприятий.

С 5 июля 2000 г. функционирует Венчурный инновационный фонд, созданный на основании распоряжения Правительства РФ № 362-р от 10 марта 2000 г. для финансирования высокорисковых научно-технических проектов.

В настоящий момент в РФ также действуют Российский фонд технологического развития, Федеральный фонд производственных инноваций (осуществление производственно-технологической поддержки создания и практического освоения новой наукоемкой продукции и высоких технологий).

Различные федеральные целевые программы, и в первую очередь Федеральная целевая научно-техническая программа, курируемая Роснаукой, призваны содействовать сохранению, развитию научно-технического потенциала и становлению национальной инновационной системы РФ.

Информационное обеспечение инновационной сферы осуществляется при поддержке действующего с 1992 г. Российского объединения информационных ресурсов научно-технического развития (Росинформресурс).

Взаимодействие федерального центра и регионов.

Одной из важнейших долгосрочных задач России остается укрепление инновационной составляющей своего экономического развития. В ходе ее решения должно усилиться внимание к соотношению вкладов в научно-техническое развитие федерального центра и регионов. Очевидно, многие вопросы, относящиеся к научно-технической сфере, могут эффективно решаться не только в центре, но и на местах.

Роль центра незаменима, когда речь идет о вопросах, связанных с обороной страны, внешней политикой, космической программой и некоторыми другими сферами общероссийского масштаба. Другое дело, когда решаются вопросы интенсификации научно-технической, изобретательской, инновационной деятельности на отдельных предприятиях, в регионах, отраслях экономики, таких, как транспорт, связь, сфера обслуживания. Широкое распространение новых технологий в отрасли экономики без активной поддержки центра со стороны регионов, без энергичной деятельности последних практически невозможно.

В настоящее время практическая реализация государственной политики в области научно-технической и инновационной деятельности возложена на Федеральное агентство по науке и инновациям (Роснаука). Основная задача этого ведомства – перевод науки из режима консервации 90-х годов, когда стояла задача сохранить научные коллективы, к режиму, когда наука должна стать созидательной силой, направленной на развитие экономики, на повышение уровня жизни нашего народа. Основные направления деятельности Роснауки:

1. Разработка прогнозов развития научно-технической и инновационной сферы.

2. Организация и проведение конкурсов на размещение заказов на проведение НИОКР для государственных нужд.

3. Осуществление функций госзаказчика федеральных целевых научно-технических и инновационных программ и проектов.

4. Ведение единых реестра результатов НИОКР, выполняемых за счет средств федерального бюджета, и реестра отраслевых и межотраслевых фондов.

5. Организация и проведение конгрессов, конференций, семинаров, выставок и других мероприятий в сфере науки и инноваций;

6. Информационное обеспечение научно-технической и инновационной деятельности.

Роснаукой осуществлен переход от финансирования научных организаций к финансированию проектов, направленных на решение конкретных научно-технологических задач, на создание наукоемкой инновационной продукции. В расширении государственно-частного партнерства уже показали позитивные результаты важнейшие инновационные проекты государственного значения (ВИП-проекты) и венчурные проекты, в которых сочетаются бюджетные средства и средства частного бизнеса. Особое внимание уделяется организации и финансированию проблемно ориентированных поисковых и прикладных исследований и инновационных разработок, которые могли бы быть успешны как на внутреннем российском рынке, так и на зарубежном.

В рамках реализации ФЦНТП создается Национальный информационно-аналитический центр по мониторингу инновационной инфраструктуры научно-технической деятельности и региональных инновационных систем (НИАЦ МИИРИС). Главная задача портала – способствовать сбалансированному доступу к различным ресурсам и услугам всех участников инновационного процесса. Создается государственная база данных «Единый реестр проектов». Разрабатывается новая Программа «Научно-технологическая база России на 2007–2012 год». Повышение роли государственного сектора науки для стимулирования инновационной деятельности достигается и за счет новых элементов, таких как:

- опережающее развитие среды «генерации знаний»;
- обеспечение конкурентоспособности сектора исследований и разработок на ограниченном числе приоритетных направлений;
- создание эффективной инновационной инфраструктуры;
- стимулирование широкой технологической модернизации отраслей экономики с использованием механизма реализации национальных приоритетов технологического развития.

Первым шагом в создании национальной инновационной системы и территорий инновационного развития является становление инфраструктуры инновационной деятельности страны и регионов.

Правительство РФ постоянно подчеркивает, что слабость нашей инфраструктуры является основным барьером для коммерциализации технологий. И именно здесь должны быть сконцентрированы основные усилия.

Как известно, в основе перестройки экономики на наукоемкой основе лежит инновационный процесс – получение новых знаний и их применение в производстве, коммерциализация результатов научно-технической деятельности. Успех дела зависит от неординарности создаваемых технических решений, умения их правильно оценить, гибкости, способности к быстрым переменам, адаптации к изменяющимся условиям.

Кроме того, опора на научно-техническое развитие требует взаимодействия между научными центрами,

университетами и производственными фирмами, развития кооперации между ними. И это все легче организовать «на местах», чем из центра.

Анализ становления инновационной системы РСО-А.

С управленческой точки зрения инновационная политика в конечном итоге должна привести к созданию инновационной системы [3].

Развитые страны уже перешли к качественно новой стадии социально-экономического развития, основным содержанием которой является развитие экономики, основанной на научных знаниях и базирующейся на высокоэффективных национальных инновационных системах. В последние годы подавляющая часть прироста валового внутреннего продукта в этих странах получена за счет новых научных знаний, воплощенных в технологиях, услугах, оборудовании и системах, то есть за счет активной инновационной деятельности.

Инновационная деятельность является важнейшим ресурсом социально-экономического развития РСО-А, обязательным условием сохранения и инструментом мобилизации ее научно-технического потенциала на решение проблем региона.

Сохранение и развитие научно-технического, технологического и производственного потенциала являлось одной из основных задач РСО-А в постсоветское время. В результате бессистемных преобразований произошло фактическое разрушение научной сферы республики: отраслевая и промышленная наука была уничтожена, наука вузовская была отделена от образовательного процесса, материально-техническая и опытная база значительно ухудшились, инфраструктура науки частично деградировала, утрачен престиж науки и научных работников [3].

В конце 1994 года Указом Президента РСО-А создается Государственный научный центр (ГНЦ) Республики Северная Осетия-Алания, призванный сохранить и возродить научный потенциал республики.

Основными целями деятельности ГНЦ были:

1. Формирование и реализация единой научно-технической политики;
2. Содействие решению приоритетных задач социально-экономического развития;
3. Сохранение и эффективное использования научно-технического потенциала.

Практически сразу Государственным научным центром была начата работа над нормативно-правовой базой в области научно-технической и инновационной политики РСО-А. В 1995 году был разработан и представлен проект закона РСО-А «О технополисах в РСО-А», определяющий правовые, экономические и организационные основы создания и функционирования технополисов в РСО-А (практически одними из первых в РФ). Проект закона так и не был принят руководством РСО-А. Тогда же была разработана Концепция организации технополиса в г. Владикавказе и программный документ «О концепции социально-экономического развития РСО-А».

Понимая важность информатизации в целом для республики и в частности для научно-образовательной среды, Государственный научный центр с первых дней своего существования начал целенаправленную кампанию по развитию телекоммуникационных ресурсов

PCO-A. При поддержке Российского фонда фундаментальных исследований на базе Института прикладной математики и информатики создается Научно-образовательная телекоммуникационная сеть.

За короткое время были созданы Институт прикладной математики и информатики, Геофизический центр экспериментальной диагностики, прорабатывался вопрос создания Республиканского ботанического сада, Института устойчивого развития горных территорий (два последних так и не состоялись).

В 1998 году в целях повышения эффективности научных исследований, формирования республиканской научно-технической и инновационной политики, направленной на решение задач социально-экономического и общественно-политического развития, Указом Президента PCO-A Государственный научный центр преобразуется в Северо-Осетинский научный центр. СОНЦ наделяется функциями органа управления в сфере науки, технологии и информатизации, включая межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к его ведению, а также взаимодействие с Министерством науки и технологий РФ и с Российской академией наук. На тот момент в республике не было государственного органа, отвечающего за управление научным потенциалом, выработку информационной политики, который занимался бы формированием и осуществлением государственной политики в сфере науки, техники, инноваций и информатизации.

Как отмечалось выше, ГНЦ отчасти «закрывал» (занимался решением) эти вопросы, но не обладал ни статусом, ни полномочиями. Поэтому решение о преобразовании ГНЦ в СОНЦ явилось естественным, своевременным и необходимым.

СОНЦ продолжил курс на сближение с РАН, на взаимодействие с федеральными органами управления, продолжилась работа по:

- формированию структурных подразделений СОНЦ; разработке нормативно-правовой базы;
- формированию инновационной инфраструктуры развитию информационных ресурсов;
- привлечению внебюджетного финансирования.

В бюджете PCO-A появляется раздел «Фундаментальные исследования и содействие НТП», который ежегодно формируется и отстаетается Научным центром совместно с профильными комитетами Парламента.

СОНЦ были разработаны новые и изменены уже принятые нормативно-правовые акты в области научно-технической и инновационной политики, назовем некоторые из них:

- Концепция развития науки в PCO-A
- Концепция инновационной политики на 1999–2003 гг.
- Закон PCO-A «О науке и научно-технической политике в PCO-A»
- Закон PCO-A «Об инвестиционной деятельности в PCO-A»
- Постановление Правительства PCO-A «О реализации концепции инновационной политики PCO-A»
 - Доктрина высшего образования PCO-A
 - Положение о государственных премиях PCO-A в области науки и техники.

В постановлении Правительства PCO-A «О реализации концепции инновационной политики PCO-A» Министерство экономики PCO-A, Министерство финансов, СОНЦ обязывают реализовать утвержденную Концепцию, предпринята попытка координировать инновационную деятельность. Инновация – результат коллективных усилий, где успех зависит не только от сферы науки, но от множества других факторов. Где, кроме всего прочего, основные составляющие: знание – технологии – инвестиции.

Следует отметить, что становление и развитие Научного центра PCO-A было неоднозначным, достаточно вспомнить указ Президента о ликвидации Государственного научного центра через два года после его создания. Указ Президента был отменен решением Арбитражного суда PCO-A.

В июне 2000 года совместным постановлением Российской академии наук и Правительства Республики Северная Осетия-Алания создается Владикавказский научный центр РАН и Правительства PCO-A. Это первый научный центр, созданный Академией наук совместно с региональной властью, «... первая попытка сформировать научный центр Российской академии наук на новой концептуальной основе, гармонично сочетая интересы развития фундаментальной науки и регионального социально-экономического развития» [1]. Северо-Осетинский научный центр реорганизуется в виде присоединения к научному центру РАН с образованием Управления научно-технической политики Владикавказского научного центра Российской академии наук и Правительства Республики Северная Осетия-Алания, с возложением на него функций управления научно-техническим развитием.

В состав ВНЦ РАН и PCO-A вошли:

- Северо-Осетинский институт гуманитарных и социальных исследований
- Институт прикладной математики и информатики
- Инновационно-технологический центр материаловедения
- Институт биомедицинских исследований
- Центр скифо-аланских исследований
- Северо-Кавказское отделение Института геологии рудных месторождений, петрографии, минералогии и геохимии РАН
- Научно-исследовательский отдел биотехнологии
- Отдел региональной экономики и управления.

ВНЦ является региональным научным центром РАН, в своей деятельности подчинен и подотчетен Президиуму РАН и Правительству PCO-A.

Первым этапом становления этой структуры было научно-методическое руководство Отделений РАН. Сегодня ВНЦ финансируется из двух госбюджетных источников (бюджета РАН и республиканского бюджета) на условиях паритетности.

Большое внимание руководством ВНЦ уделяется привлечению в научно-техническую сферу республики финансовых средств из внебюджетных источников: (РФФИ, РГНФ, Фонд Бортника, ФЦП, другие фонды и программы).

В республике разработаны и функционируют республиканские целевые программы: «Развитие инфо-

коммуникационных ресурсов РСО-А (Электронная Осетия)», «Развитие материально-технической и инструментальной базы учреждений ВНИЦ», «Интеграция науки и высшего образования РСО-А».

Была разработана программа «Развитие телемедицины в РСО-А», запущен пилотный проект, который и связал несколько медицинских учреждений и НИИ с российскими и зарубежными ведущими структурами.

Совместно со структурами РАН в горной части РСО-А проводятся комплексные геолого-геофизические и гляциологические исследования.

Активная работа идет во взаимодействии с Северо-Осетинским центром научно-технической информации, на базе которого создана региональная служба РАТИСС.

В соответствии с Основами политики РФ в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу разработаны и приняты постановления Правительства РСО-А:

«О мерах по реализации в РСО-А Основ политики РФ в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу»;

«О формировании республиканской инновационной системы»;

«О важнейших инновационных проектах».

В целях интеграции науки и высшего образования на базе научно-исследовательских институтов и высших образовательных учреждений создаются базовые кафедры.

В Доктрине высшего образования РСО-А высшее образование рассматривается как ведущий механизм воспроизводства общественного интеллекта (коллективного разума), необходимого для обеспечения устойчивого развития республики, включая общественно-политический, социально-экономический и экологический аспекты. В основе концепции устойчивого развития положена идея сбалансированности управляемого развития общества, экономики, природы.

Авторы доктрины подробно останавливаются на основных базисных принципах: народность, государственность, ориентация на региональное развитие, диверсификация, опережающее развитие информации, в том числе интеграция с академической наукой, инновационная направленность. Приведем две цитаты: «Наука – основа высшего образования, необходимое условие его высокого качества, в то же время высшее образование – основа воспроизводства кадрового потенциала науки». «Основная движущая сила инновационного процесса – человеческий капитал – создается образованием» [3].

В республике создан Центр трансфера технологий, ежегодно проводится экспертиза инновационных проектов для дальнейшей поддержки федеральными структурами.

Таким образом, в республике создается региональная инновационная система.

Вместе с тем отмечаются существенные недостатки, связанные с объективными причинами, устранение которых будет способствовать дальнейшему развитию инновационной деятельности.

На совещании представителей регионов России с руководством Роснауки и Минобрнауки по теме «Повышение инновационной активности регионов» отмечалась необходимость подготовки Концепции национальной инновационной системы, Федерального Закона «О национальной инновационной системе», готовится проект закона «О государственной поддержке инновационной деятельности» – о создании правовых аспектов инновационной деятельности, о передаче технологий, об изменениях в Налоговом кодексе (о налоге на: прибыль, имущество, на добавленную стоимость), земельном налоге, патентном законе, законе о товарном знаке, законе о коммерческой тайне и т.д.

На совещании были высказаны следующие замечания и пожелания:

- о необходимости совместных усилий, как центра, так и регионов, направленных на становление национальной инновационной системы;
- об увеличении числа малых инновационных предприятий;
- о подготовке кадров в сфере организации и управления инновационной деятельностью;
- о выработке механизмов обмена информацией;
- об активизации деятельности создаваемых центров трансфера технологий;
- о необходимости регионального мониторинга инновационной деятельности.

Отмечалась также слабая активность регионов, высказывались пожелания регулярно собирать совещания с представителями регионов, консолидации совместных усилий федеральных и региональных органов власти для создания эффективной инновационной системы

Инновации – безальтернативный путь развития России. Потому что успешной будет только такая экономика, которая преуспеет в выработке и накоплении, распространении и коммерческом использовании научных знаний. И все это должно быть сопряжено с достижением основной стратегической цели развития (что важно и в целом для страны) – обеспечения экономического роста на основе сбалансированного развития экономики, поэтапного замещения в валовом региональном продукте сырьевой продукции на высокотехнологичную (в том числе экспортную) и эффективного использования научно-технического потенциала регионов. Для этой цели и формируются региональные инновационные системы, которые составят национальную инновационную систему России.

Литература

1. Кусраев А.Г. О системе управления инновационной сферой Республики Северная Осетия-Алания // Информационные ресурсы России. 2003 г. № 6. С. 22.
2. Вольникова М.В. Инновационное законодательство России. – М.: Аспект Пресс, 2005. С. 10.
3. Дзакоев З.Л. Опыт формирования региональной инновационной системы. – Владикавказ: Из-во ВНИЦ РАН и РСО-А, 2003. С. 9, 185–191.

4. Кусраев А.Г. Дорогу осилит идущий. – Владикавказ: Олимп, 2003. 224 с.

5. Переходов В.Н. Основы управления инновационной деятельностью. – М.: Инфра-М, 2005. С. 222.

6. Плетнев К.И. Инновационная экономика и интеграционные процессы // Инновации, 2003, № 6.