

## О проблемах современной модели формирования и реализации государственной инновационной политики России

Гусарова Анжелика Николаевна<sup>1</sup>, Знаменский Дмитрий Юрьевич<sup>2</sup>

<sup>1</sup>ведущий консультант, Министерство экономического развития Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация, e-mail: angelika\_shilenkova@mail.ru

<sup>2</sup>канд. полит. наук, ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва, Российская Федерация, e-mail: belyferz@list.ru

---

### Аннотация

---

В статье проведен анализ государственной инновационной политики современной России. Рассмотрены проблемы существующей модели формирования и реализации государственной инновационной политики. Данное направление политики исследовано с позиций институциональной, технологической и временной составляющих, что позволило охарактеризовать ее современную модель в России как модель, реализуемую «сверху-вниз», так как центр принятия решений смещен в сторону государства в лице госорганов и лиц, принимающих решения с минимальным учетом мнения других заинтересованных субъектов. Предмет исследования – взаимодействие политических институтов в процессах формирования и реализации государственной инновационной политики России. Подчеркнута роль малых и средних предприятий научно-технической и инновационной направленности в исследуемых процессах как наиболее «чувствующих» потребности рынка, фокус внимания смещен на повышение ответственности первых лиц регионов за региональное инновационное развитие, а также номинальный характер государственного приоритета инновационного развития России. В качестве методологической основы используется системно-динамический подход, позволяющий системно вскрыть недостатки действующей системы, выраженные в ограниченном взаимодействии политических институтов, их коммуникации и качестве партнерских отношений. Во многом это объясняется символическим (номинальным) политическим запросом на такое развитие и слабой настройкой, оптимальной для развития инноваций, социально-политической средой. Сделан вывод, что исправить текущее положение дел возможно при изменении правового обеспечения инновационной сферы, субъектного состава участников разработки и реализации госполитики в сфере инноваций и условий для развития и роста инноваций.

---

**Ключевые слова:** государственная инновационная политика, инновации, политические институты, партнерские отношения, системно-динамический подход, институты гражданского общества.

---

**Цитирование:** Гусарова А.Н., Знаменский Д.Ю. О проблемах современной модели формирования и реализации государственной инновационной политики России//Управление. 2019. № 4. С. 149–154.

---

## Challenges of the modern model of formation and implementation of the Russian state innovation policy

Gusarova Angelica<sup>1</sup>, Znamenskiy Dmitriy<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Leading consultant, Ministry of Economic Development of the Russian Federation, Moscow, Russia, e-mail: angelika\_shilenkova@mail.ru

<sup>2</sup>Candidate of Political Sciences, State University of Management, Moscow, Russia, e-mail: angelika\_shilenkova@mail.ru

---

### Abstract

---

The state innovation policy of modern Russia has been analyzed in the article. The problems of the existing model of formation and implementation of the state innovation policy have been considered. This direction of policy has been studied from the standpoint of institutional, technological and time components, which allows us to characterize the modern model of the state innovation policy of Russia as a model implemented “top-down”, as the center of decision-making was shifted towards the state in the face of government agencies and decision-makers with minimal consideration of the views of other stakeholders. The subject of this study is the interaction of political institutions in the formation and implementation of the state innovation policy of Russia. The role of small and medium-sized enterprises of scientific, technical and innovative orientation in the studied processes as the most “sensitive” market needs has been emphasized, the focus has been shifted to increase the responsibility of the first persons of the regions for regional innovative development, as well as to the nominal nature of the state priority of innovative development of Russia. As a methodological basis, a system-dynamic approach is used, which allows you to reveal systematically the shortcomings of the current system, expressed in the limited interaction of political institutions, their communication and the quality of partnerships. This is largely due to the symbolic (nominal) political demand for such development and the weak setting, optimal for the development of innovation, socio-political environment. The conclusion has been made, that it is possible to correct the current state of affairs when changing: the legal support of the innovation sphere, the subject composition of the participants in the development and implementation of state policy in the field of innovation and the conditions for the development and growth of innovation.

---

**Keywords:** state innovation policy, innovations, political institutions, partnerships, system-dynamic approach, civil society institutions.

---

**For citation:** Gusarova A.N., Znamenskiy D.Yu. Challenges of the modern model of formation and implementation of the Russian state innovation policy (2019) *Upravlenie*, 7(4), pp. 149–154. doi: 10.26425/2309-3633-2019-4-149-154

---



Актуальность проблем государственной инновационной политики в современной России не вызывает сомнений и подчеркивается существующим противоречием между отсталостью в инновационном развитии от большинства стран мира и в то же время отмечаемой важностью и необходимостью такого развития на протяжении многих лет лидерами государства, руководителями органов власти [7]. Нетрудно заметить прямую зависимость роста экономики и повышения уровня благосостояния граждан от эффективности реализации инновационной политики государства. Вместе с тем официальная статистическая информация позволяет сделать вывод об отрицательной тенденции уровня благосостояния большинства российских граждан на протяжении уже нескольких лет. К тому же политическая система Российской Федерации (далее – РФ) перманентно изменяется, подстраивается под требования времени, активнее функционирует коммуникативная подсистема, что провоцирует изменение как самих политических институтов, участвующих в формировании и реализации государственной инновационной политики, так и их статусов, роли и форматов взаимодействия. По мнению авторов, необходимо сфокусироваться на институциональной основе государственной инновационной политики, а именно на проблемах действующей модели взаимодействия политических институтов в процессах формирования и реализации государственной инновационной политики и при необходимости выработать рекомендации по ее корректировке.

Для проведения комплексного анализа государственной инновационной политики в качестве методологической основы авторы считают оптимальным системно-динамический подход, с помощью которого удастся раскрыть инновационную политику с точки зрения ее институциональной, технологической и временной составляющих [4]. Набор участников (политических институтов) государственной инновационной политики меняется в зависимости от этапа ее жизненного цикла, несущественно меняется лишь роль такого института как государства, координатора и главного функционера, так как в России именно за государством закрепляются полномочия по формированию условий функционирования экономики, формирования и реализации иных направлений государственной политики. С учетом основ конституционного строя РФ, за государством должны быть закреплены и иные роли, в соответствии с которыми оно должно выступать партнером для других субъектов негосударственного сектора экономики. Однако в сложившихся условиях (этатизм, авторитарный характер

власти) центр принятия решений смещен в сторону государства в лице госорганов и лиц, принимающих решения, отстранены от указанного процесса и институты гражданского общества, характеризующиеся неразвитостью и низкой степенью структурированности [5]. Исходя из указанного, современную модель государственной инновационной политики России можно охарактеризовать как модель, реализуемую «сверху-вниз», вместо демократической модели, при которой государством обеспечиваются условия для активизации деятельности граждан, общественных объединений, политических партий. Наличие конструктивного диалога в отношениях типа «власть – общественность», «власть – бизнес», «бизнес – общественность» – результат работы демократической модели государственной политики.

Необходимо отметить, что в существующих политических реалиях в процессах формирования и реализации государственной инновационной политики главная роль закреплена за федеральными органами власти (профильными), которые и являются в первую очередь инициаторами идей и их исполнителями (например, подготовка проекта ФЗ «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации» Министерством науки и высшего образования РФ, далее – Минобрнауки). Ситуация с бизнес-структурами несколько иная: на первом плане крупный бизнес, при этом участие крупных корпораций связано, как правило, с конкретной заинтересованностью компании, вместе с тем, мировой опыт показывает, что одним из основных двигателей технического прогресса являются малые и средние предприятия, особенно это касается предприятий научно-технической и инновационной направленностей, которые сами по себе являются инновационной инфраструктурой, и лучше других представителей бизнес-структур «ощущают» проблемы существующей системы [2]. В этой связи нельзя упускать из виду роль и мнение таких субъектов при формировании политической повестки дня в сфере инноваций.

Законодательно незакрепленное соотношение полномочий центральных органов и региональных способствует неоднородности инновационного развития регионов, которая также во многом обусловлена либо активным использованием, либо неиспользованием имеющегося регионального потенциала и административными ресурсами для решения задач инновационного развития. Представляется важным для полноценности инновационного развития, определения основных целей, направлений и приоритетов государственной инновационной политики, возможных рисков при решении установленных

проблем привлекать представителей органов власти субъектов РФ, ответственных за региональное инновационное развитие, независимо от степени такого развития, инновационной готовности и восприимчивости регионов. Введение системы мониторинга научно-инновационного потенциала регионов предположительно будет способствовать повышению эффективности государственной инновационной политики.

Кроме того, обозначенное противоречие между провозглашаемой важностью инновационного прорыва и инновационной отсталостью от большинства стран мира подчеркивает номинальный характер государственного приоритета инновационного развития России. Обозначить необходимость смены такого характера или корректировки приоритетов, на наш взгляд, под силу экспертному сообществу, в первую очередь, с помощью специальных знаний и креативного потенциала. Но проблема в том, что в условиях устоявшегося политического режима, лица, уполномоченные за принятие решений, либо не нуждаются в проведении внешней экспертизы для решения существующих проблем, либо нуждаются, но исключительно для экспертного «одобрения» принимаемых или принятых решений. Пожалуй, исправить такое положение дел возможно только лишь при смене существующего принципа принятия решений (реально решить проблему / исполнить поручение (поставить галочку).

Обратимся к некоммерческому блоку, в котором есть те или иные субъекты, способные влиять на принятие управленческих решений в исследуемых процессах. Здесь роль каждого субъекта (организации) различна и зависит, в том числе, от уровня власти (федеральный, региональный). Самыми активными участниками формирования и реализации государственной инновационной политики являются такие крупные субъекты, как Общероссийский народный фронт и его проект «Центр мониторинга технологической модернизации и научно-технического развития», Общественная палата РФ, при этом роль региональных общественных палат различается от субъекта к субъекту РФ и в целом незначительна. Активность таких крупных субъектов — скорее исключение, чем общее правило для всего некоммерческого общественно-политического блока, остальная часть непартийных политических институтов дистанцирована от участия в принятии политических решений в области науки и инноваций и продолжает поддерживать эту тенденцию.

Вместе с тем, следует обозначить, что в национальной модели государственной инновационной политики России представительство на политической

арене весьма широкое (государство, партии, бизнес-структуры, представители науки, общественные организации и т. д.). Выстроена структура органов власти, в чью компетенцию входят вопросы инноваций. Иными словами, в инновационной сфере институциональный дизайн фактически наличествует. В то же время существующая модель формирования и реализации государственной инновационной политики содержит ряд существенных недостатков, находящих свое отражение в первую очередь во взаимодействии политических институтов, их коммуникации и качестве партнерских отношений. Обусловлено это как культурно-историческим контекстом, так и фрагментарным законодательным регулированием инновационной сферы (разобшенность понятий, отсутствие конкретизации в направлениях государственной инновационной политики, декларативность основных стратегических документов, отсутствие форматов взаимодействия субъектов государственного и негосударственного секторов экономики). Выстроенная структура органов власти и наличие имеющейся инфраструктуры не оказывают желаемого эффекта — перехода экономики на новую ступень инновационного развития (представляется затруднительным назвать хотя бы две-три инновационных компании России международного уровня (не считая разработчиков программного обеспечения). Во многом это объясняется символическим (номинальным) политическим запросом на такое развитие и слабой настройкой, оптимальной для развития инноваций, социально-политической средой.

Исправить текущее положение дел, по мнению автора, возможно при изменении:

- правового обеспечения инновационной сферы;
- субъектного состава участников разработки и реализации госполитики в сфере инноваций;
- условий для развития и роста инноваций, и, как следствие, повышения заинтересованности всего бизнеса (как крупного, так и малого, и среднего).

Принятие отдельного закона, отражающего порядок формирования и реализации государственной инновационной политики, должно способствовать становлению форматов взаимодействия органов власти разного уровня, науки, бизнеса, соотношений полномочий федеральных и региональных органов власти, установлению ответственности за принимаемые решения и т. д. И, конечно, должны быть предусмотрены меры государственной поддержки и стимулирования инновационной деятельности на различных уровнях. Главной целью такого нормативного акта должно стать построение национальной инновационной системы.

При оценке инновационного потенциала страны, выявлении и ранжировании существующих проблем необходимо совершенствовать механизмы вовлечения ученых в качестве экспертов в принятие государственных решений «верхнего уровня». Привлечение таких субъектов, как малые предприятия научно-технической и инновационной направленности, учитывая их чувствительность к рынку и условия осуществления деятельности, при выявлении текущих проблем будет способствовать определению путей их решений, не оторванных от реальности. Активное взаимодействие региональных властей друг с другом и с федеральным центром, позволит определить реальные проблемы отдельных субъектов, проанализировать их, выявить общие и наиболее важные в целом для страны.

Следует подчеркнуть, что указанные меры будут работоспособными при наличии условий для развития инновационной деятельности, которые могут быть обеспечены путем реформирования системы высшего образования, судебной, правовой систем, обеспечивающих защиту предпринимателей и интеллектуальной собственности и т. д. Между тем уже сейчас влиять на появление первых признаков по-настоящему демократической социально-экономической среды для развития инновационной деятельности в России под силу институтам гражданского общества, которые могут увеличивать свой политический вес, осуществляя общественный контроль в исследуемой сфере, являющийся основой публичной политики и обладающий функциональной и институциональной значимостью [6]. Достигнуть указанного можно быстрее, закрепив в федеральном законодательстве права таких субъектов на осуществление общественного контроля инновационной политики государства. Отсутствие отдельного закона, регулирующего инновационную деятельность в России, не ограничивает гражданское общество в осуществлении общественного контроля в данной сфере, но предположительно тормозит такое взаимодействие с органами власти ввиду отсутствующей конкретизации прав, полномочий госорганов в указанной сфере и т. д.

Сокращение дистанции между заинтересованной в инновационной политике государства общественностью и органами власти возможно в том случае, если первые поверят в работоспособность общественного контроля, а вторые ее обеспечат путем закрепления на законодательном уровне обязательности исполнения органами власти и другими лицами, предусмотренными законом, результатов такого контроля вне зависимости от его формы. Конкретным инструментом повышения гражданской активности населения в исследуемых процессах является привлечение граждан к участию в деятельности общественных советов при органах государственной власти и местного самоуправления. Например, при реформированном Минобрнауки России предусмотрен Общественный совет, деятельность которого безусловно затрагивает инновационную сферу [1]. По мнению авторов, повысить эффективность работы такого совета возможно при соблюдении следующих условий:

- исключение возможности заочного заседания;
- расширение перечня вопросов, по которым необходимо наличие положительного решения Общественного совета, путем включения в него вопросов, затрагиваемых инновационную сферу;
- использование процедур онлайн-голосования при формировании персонального состава Общественного совета при Минобрнауки России, активизирующего большее число граждан для участия в исследуемых процессах.

Важно отметить, что все предложенное выше — первые шаги на пути становления демократической модели инновационной политики России как публичной, как «результата взаимодействия государства, институтов гражданского общества и других заинтересованных структур» [3, с. 47]. Но самое главное — это наличие фактического политического запроса на централизованную инновационную политику государства, приоритета в развитии такого направления политики, при наличии которого у России многократно увеличиваются шансы стать высокотехнологичной страной.

#### Библиографический список

1. Положение об Общественном совете при Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденное приказом Минобрнауки России от 13.11.2012 г. № 913 // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/document/cons> (дата обращения: 25.09.2019).

#### References

1. Polozhenie ob Obshchestvennom sovete pri Ministerstve obrazovaniya i nauki Rossiiskoi Federatsii, utverzhdennoe prikazom Minobrnauki Rossii ot 13.11.2012 g. № 913 [Regulation on the Public Council under the Ministry of Education and Science of the Russian Federation, approved by order of the Ministry of Education and Science dated on November 13, 2012 No. 913], SPS "KonsultantPlyus" [Legal reference



2. Голиченко, О. Г. Национальная инновационная система России: состояние и пути развития. М.: Наука, 2006. 396 с.
3. Знаменский, Д. Ю. Государственная научно-техническая политика Российской Федерации: понятие, подходы к исследованию // Социодинамика. 2016. № 6. С. 47–55.
4. Знаменский, Д. Ю. Системно-динамический подход к исследованию процесса формирования и реализации государственной политики // Теория и практика общественного развития. 2014. № 12. С. 104–106.
5. Омельченко, Н. А., Гимазова, Ю. В. О демократическом идолопоклонничестве, химерах русского политического либерализма и демократии в России // NB: Проблемы политики и общества: электрон. журнал. 2013. № 9. С. 153–182 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://e-notabene.ru/pr/article\\_9254.html](http://e-notabene.ru/pr/article_9254.html) (дата обращения 25.09.2019).
6. Пищулин, О. В. «О критериях эффективности общественного контроля» // Экономика образования. 2014. № 3. С. 85.
7. Национальный доклад об инновациях в России 2017 (подготовлен АО «РВК» — государственный фонд фондов и институт развития венчурного рынка Российской Федерации) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.rvc.ru/upload/iblock/c64/RVK\\_innovation\\_2017.pdf](http://www.rvc.ru/upload/iblock/c64/RVK_innovation_2017.pdf) (дата обращения: 25.09.2019).
2. Golichenko O. G. Natsional'naya innovatsionnaya sistema Rossii: sostoyanie i puti razvitiya. [National innovation system of Russia: state and ways of development], Moscow, Nauka, 2006, 396 p.
3. Znamenskii D. Yu. Gosudarstvennaya nauchno-tekhnicheskaya politika Rossiiskoi Federatsii: ponyatie, podkhody k issledovaniyu [State scientific and technical policy of the Russian Federation: concept, approaches to research], Sotsiodinamika [Sociodynamics], 2016, no. 6, pp. 47–55.
4. Znamenskii D. Yu. Sistemno-dinamicheskii podkhod k issledovaniyu protsessa formirovaniya i realizatsii gosudarstvennoi politiki [A system-dynamic approach to the study of the process of formation and implementation of state policy], Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya [Theory and practice of social development], 2014, no. 12, pp. 104–106.
5. Omel'chenko N. A., Gimazova Yu. V. O demokraticheskom idolopoklonnichestve, khimerakh russkogo politicheskogo liberalizma i demokratii v Rossii [On democratic idolatry, chimeras of Russian political liberalism and democracy in Russia], NB: Problemy politiki i obshchestva: elektron. zhurnal [NB: Problems of politics and society: electronic journal], 2013, no. 9, pp. 153–182. Available at: [http://e-notabene.ru/pr/article\\_9254.html](http://e-notabene.ru/pr/article_9254.html) (accessed 25.09.2019).
6. Pishchulin O. V. O kriteriyakh effektivnosti obshchestvennogo kontrolya [On criteria of efficiency of public control], Ekonomika obrazovaniya [Economics of education], 2014, no. 3, 85 p.
7. Natsional'nyi doklad ob innovatsiyakh v Rossii 2017 (podgotovlen AO "RVK" — gosudarstvennyi fond fondov i institut razvitiya venchurnogo rynka Rossiiskoi Federatsii) [National report on innovation in Russia 2017 (prepared by JSC RVC — the State Fund of Funds and a Development Institute of the Venture Capital Market of the Russian Federation)]. Available at: [http://www.rvc.ru/upload/iblock/c64/RVK\\_innovation\\_2017.pdf](http://www.rvc.ru/upload/iblock/c64/RVK_innovation_2017.pdf) (accessed 25.09.2019).