

Инновационную политику всё активнее доверяют регионам

Институт статистических исследований и экономики знаний (ИСИЭЗ) НИУ ВШЭ анализирует активность регионов в реализации инновационной политики и отмечает факторы повышения ее качества.

Контекст исследования:

В последнее время, с одной стороны, растет запрос субъектов инновационной деятельности к региональным властям относительно мер поддержки инноваций и технологического развития. С другой – федеральные власти дают регионам все больше полномочий в этой сфере, в частности, право финансировать научные и образовательные программы, реализуемые федеральными организациями (*подробнее в справке далее*). Для стимулирования обмена лучшими практиками и оценки региональных инновационных политик правительство планирует запустить национальный рейтинг научно-технологического развития субъектов Российской Федерации¹.

ИСИЭЗ НИУ ВШЭ с 2012 года регулярно формирует [Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации](#). Его важным элементом является *Индекс качества инновационной политики (ИКИП)*, рассчитываемый по 13 индикаторам, сгруппированным в четыре тематических рубрики: 1) нормативная правовая база инновационной политики; 2) организационное обеспечение инновационной политики; 3) бюджетные затраты на науку и инновации; 4) участие в федеральной научно-технической и инновационной политике.

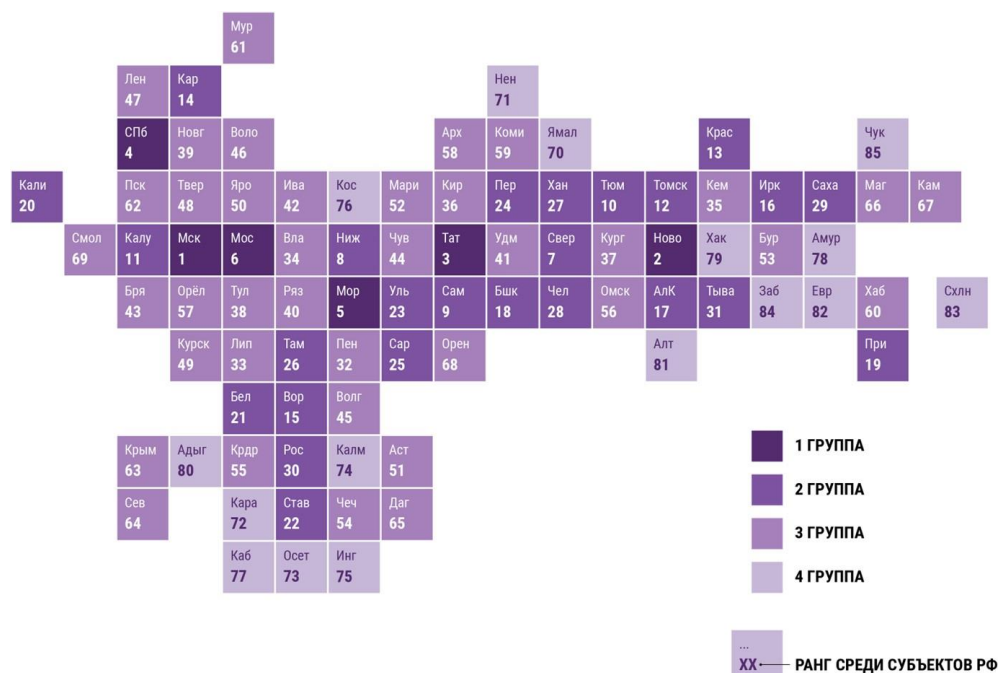
В данном материале анализируются изменения ИКИП на основе данных, представленных в последних трех выпусках Рейтинга инновационного развития субъектов РФ, а также другой актуальной доступной информации, рассматриваются факторы, влияющие на эту динамику, и тренды, которые прослеживаются в инновационной политике регионов начиная с 2017 г. по настоящее время.

Главные выводы:

Качество региональных инновационных политик выравнивается

По значению Индекса качества инновационной политики абсолютное первенство у Москвы. Вместе с ней группу из шести регионов-лидеров (разрыв от абсолютного лидера не превышает 20%) образуют Новосибирская область, Республика Татарстан, Санкт-Петербург, Республика Мордовия и Московская область. Ко второй группе (с отставанием от 20 до 40%) относятся 25 регионов. В третью группу (с отставанием от 40 до 60%) входят 38 субъектов, в четвертую (с отставанием свыше 60%) – 16 (рис. 1).

Рис. 1. Распределение субъектов Российской Федерации по значению Индекса качества инновационной политики



¹ П.10в перечня поручений Президента Российской Федерации от 10.02.2022 г. № Пр-290.

В последние годы наблюдается постепенное выравнивание качества региональных инновационных политик, что проявляется в снижении количества субъектов, входящих в четвертую группу. По результатам расчета Индекса за 2017 г. по значению ИКИП отставал от региона-лидера более чем на 60% 31 регион, в 2019 г. – 17, на текущий момент – 16 субъектов РФ.

Среди факторов качества наиболее значимо участие регионов в федеральной политике

Действующие в субъектах РФ стратегии инновационного развития, законы об инновациях и программы поддержки инноваций уже не являются отличительной чертой *нормативной правовой базы инновационной политики* регионов-лидеров. Такие документы приняты в большинстве субъектов первой и второй групп ИКИП, а также более чем в половине регионов третьей и четвертой групп. Существенное различие между группами проявляется в наличии выделенных территорий инновационного развития. Подобные зоны указаны в документах территориального планирования 83% регионов-лидеров ИКИП, тогда как в регионах второй, третьей и четвертой групп они определены лишь в 68%, 34% и 6% случаев соответственно.

Регионы существенно усилили *организационное обеспечение инновационной политики*. В 26 субъектах были созданы профильные координационные органы, действующие при высших должностных лицах или высшем исполнительном органе государственной власти региона. Большинство из них сформированы в целях исполнения соответствующего поручения Президента Российской Федерации². Активными оставались и координационные органы по инновационной политике, созданные в предыдущие периоды. Таким образом, подобные органы действовали уже в 67 субъектах с разным уровнем инновационного развития. С другой стороны, наличие регионального института инновационного развития (например, агентства инновационного развития) по-прежнему является отличительной чертой регионов первой и второй групп ИКИП – они действуют в 67% и 64% субъектов соответственно. При этом подобные структуры представлены лишь в 8% регионов третьей и 6% четвертой групп.

В части *бюджетных затрат на науку и инновации* субъекты-лидеры выделяются относительно низкой долей регионального бюджета в общем объеме затрат на инновационную деятельность. Среднее значение этого показателя для регионов из топ-6 приближается к 2.3%, тогда как для остальных групп субъектов находится в пределах 3–6%.

Наиболее наглядно лидерство первой группы ИКИП проявляется в показателях, характеризующих результативность *участия в федеральной научно-технической и инновационной политике*.

Средняя оценка количества территорий инновационного развития с федеральными статусами³ для регионов-лидеров составляет 14.8. Намного скромнее значения этого показателя для регионов второй (3.5), третьей (1.4) и четвертой (0.2) групп Индекса. Также на долю ведущих по качеству политики регионов приходится 67% инновационных проектов (в том числе 40% на Москву), поддержанных федеральными органами власти и институтами развития, и 53% привлеченного на их реализацию финансирования (в том числе 23% на Москву). Примечательно, что субъекты второй и третьей групп Индекса используют федеральную поддержку для реализации более крупных проектных инициатив. Так, их доля в числе поддержанных инновационных проектов составляет 24% и 8%, тогда как удельный вес приходящихся на их финансирование средств равен 28% и 20% соответственно.

Региональные власти активны, если есть спрос на поддержку инноваций

Важной предпосылкой повышения качества инновационной политики региона выступает объективная потребность со стороны науки и реального сектора экономики. Лидеры Индекса опережают остальные территории по *доле затрат на исследования и разработки в ВРП*. Среднее значение этого показателя в регионах из топ-6 составляет 1.68%, тогда как для второй, третьей и четвертой групп оно равно 1.05%, 0.45% и 0.17% соответственно.

Заявители из субъектов первой группы ИКИП активнее проявляют себя в *патентовании разработок в России*. В среднем число заявок на изобретения, поданных ими в Роспатент, в расчете на 1 млн человек рабочей силы в возрасте 15–72 лет, составляет 619 единиц. В регионах же второй, третьей и четвертой групп показатель снижается до 207, 145 и 90 заявок соответственно.

² Пункт 3а Перечня поручений Президента РФ от 28.03.2020 г. № Пр-589 по итогам совместного расширенного заседания президиума Государственного совета РФ и Совета при Президенте РФ по науке и образованию 06.02.2020 г.

³ Показатель отражает совокупное число расположенных на территории субъектов РФ наукоградов; кластеров, включенных в реестр промышленных кластеров Минпромторга России, в перечни пилотных инновационных кластеров и кластеров – победителей конкурсного отбора приоритетного проекта Минэкономразвития России «Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня»; технопарков в сфере высоких технологий и промышленных технопарков; особых экономических зон (за исключением туристско-рекреационных); инновационных научно-технологических центров; научно-образовательных центров мирового уровня; территорий с особым федеральным статусом. К последним относятся специальные административные районы – о. Русский (Приморский край), о. Октябрьский (Калининградская область), инновационный центр «Сколково» (территориально обособленный комплекс), Международный медицинский кластер.

Более существенны отличия в *патентной активности за рубежом* – среднее значение показателя для регионов, вошедших в 1–4 группы ИКИП, составляет 66, 13, 6 и 1 патентную заявку соответственно.

Средний уровень *инновационной активности организаций и доля инновационной продукции* у лидеров (15.5%; 10.9%) превышает показатели субъектов из второй (12.1%; 5.7%), третьей (10.1%; 5.3%) и четвертой (4.9%; 1.4%) групп Индекса. Ведущие по качеству инновационной политики регионы опережают остальные территории и по *доле занятых в высокотехнологичных отраслях промышленности*. Среднее значение показателя в шести субъектах-лидерах составляет 6.7%, тогда как для второй, третьей и четвертой групп он равен 5.7%, 5.4% и 1.0%.

Комментирует Евгений Куценко, директор Центра «Российская кластерная обсерватория» ИСИЭЗ НИУ ВШЭ:

Проведенный анализ показывает, что сегодня успешная региональная инновационная политика предполагает не столько подготовку профильных документов стратегического характера или создание совещательных органов, сколько определение конкретных точек роста, создание специализированных проектных офисов, активное участие в конкурентных программах поддержки, реализуемых федеральными органами власти и институтами развития, разработку собственных финансовых мер поддержки. В последнее время запущены новые федеральные инициативы (*см. справку ниже*), побуждающие региональные органы власти к лидерству в сфере технологической и инновационной политики. Только в течение марта–апреля этого года сформировалась обширная линейка новых возможностей.

С 2017 г. число субъектов-аутсайдеров по качеству региональной инновационной политики постепенно снижается. Регионы-лидеры выделяются активным вовлечением в соответствующие федеральные инициативы. В основе их лидерства – требовательный спрос на поддержку со стороны ведущих научных организаций и компаний реального сектора экономики.

Включение регионов в контур инновационной политики как ресурсной базы и, одновременно, потребителей научных разработок – важный тренд для многих стран мира. Особенно выделяется Европейский союз с политикой «умной специализации», опирающейся на механизмы гибкой поддержки регионов на основе определения уникальных, не пересекающихся траекторий территориального развития. Вместе с тем стратегическое лидерство регионов не может быть устойчивым без ключевой поддержки со стороны национальных бюджетов и все более растущей (в развитых странах) доли бизнеса в финансировании исследований, в том числе фундаментального характера.

Справочно:

Новые федеральные инициативы для регионов:

- Право финансирования из регионального бюджета исследований и образовательных программ, а также участия в развитии инфраструктуры федеральных научных организаций и вузов (Федеральный закон от 16.04.2022 г. № 108-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и статью 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).
- Право учреждения региональными органами власти фондов и управляющих компаний инновационных научно-технологических центров, а также возможность включения в их границы принадлежащих субъекту Российской Федерации территорий (проект закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 29.07.2017 г. № 216-ФЗ»).
- Право рассмотрения тематик исследований вузов и научных институтов, входящих в состав научно-образовательных центров мирового уровня, на возглавляемых губернаторами заседаниях наблюдательных советов этих центров (распоряжение Минобрнауки России от 08.04.2022 г.).

Методологические комментарии:

- Показатели тематических рубрик «*нормативная правовая база инновационной политики*» и «*организационное обеспечение инновационной политики*» рассчитаны по результатам анализа стратегий инновационного развития, схем территориального планирования, законов об инновациях, программ поддержки инновационной деятельности в субъектах РФ, сведений об активности координационных органов по инновационной политике и региональных институтов инновационного развития. Для получения этой информации использованы данные, представленные на интернет-порталах органов государственной власти субъектов РФ, специализированные базы правовых актов.
- Расчеты показателей тематической рубрики «*бюджетные затраты на науку и инновации*», включающей сведения о доле регионального бюджета в затратах на инновационную деятельность и доле ассигнований на науку в бюджете региона, основаны на данных Росстата и годового отчета Федерального казначейства об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.
- При расчете входящих в состав тематической рубрики «*участие в федеральной научно-технической и инновационной политике*» показателей числа получивших федеральную поддержку инновационных проектов, числа поддерживающих инновационные проекты федеральных институтов развития, а также объемов федерального финансирования инновационных проектов использованы данные официальных интернет-порталов и сведения федеральных органов власти (в том числе Минобрнауки России, Минэкономразвития

России, Минпромторга России), профильных организаций и институтов развития, в том числе Фонда развития промышленности, Российского научного фонда, Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонда содействия инновациям), Российской венчурной компании, Фонда «Сколково», Дирекции научно-технических программ. Для расчета числа территорий инновационного развития с федеральными статусами использованы данные, представленные на профильных интернет-порталах органов государственной власти (в том числе Минобрнауки России, Минэкономразвития России, Минпромторга России), а также на сайтах [«Карта кластеров России»](#) и ГИСИП. Число объектов инновационной инфраструктуры поддержки МСП рассчитано по данным Минэкономразвития России.

- Показатели, отражающие долю затрат на исследования и разработки в ВРП, патентную активность в России и за рубежом, уровень инновационной активности организаций, долю инновационной продукции, долю занятых в высокотехнологичных отраслях промышленности, рассчитываются по данным Росстата, ЕМИСС, Роспатента, БД Всемирной организации интеллектуальной собственности.

**Источники:**

Расчеты ИСИЭЗ НИУ ВШЭ, проведенные в рамках деятельности [Научного центра мирового уровня «Центр междисциплинарных исследований человеческого потенциала»](#) (соглашение о предоставлении гранта Минобрнауки России № 075-15-2020-928).

■ Материал подготовили **В. Л. Абашкин, Е. С. Куценко**

В сборе данных принимали участие: С. В. Бредихин, В. В. Власова, М. А. Гершман, Ю. С. Долгополова, Д. М. Мартынов, Е. Г. Нечаева, Т. В. Ратай, Е. А. Стрельцова, С. Ю. Фридлянова

Данный материал НИУ ВШЭ может быть воспроизведен (скопирован) или распространен в полном объеме только при получении предварительного согласия со стороны НИУ ВШЭ (обращаться jssek@hse.ru). Допускается использование частей (фрагментов) материала при указании источника и активной ссылки на интернет-сайт ИСИЭЗ НИУ ВШЭ (jssek.hse.ru), а также на авторов материала. Использование материала за пределами допустимых способов и/или указанных условий приведет к нарушению авторских прав.

© НИУ ВШЭ, 2022