

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОБОСНОВАНИЮ НЕОБХОДИМОСТИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Дерман Д.О.

ФГБОУ ВПО «Казанский национальный исследовательский технологический университет», Казань, Россия (420015, Казань, ул. Карла Маркса, 68), e-mail: hse@kstu.ru

Автор рассматривает основные теоретические подходы, сложившиеся в отечественной и зарубежной экономической литературе относительно необходимости и возможности регулирующего воздействия государства в целях активизации инновационной деятельности предприятий, развития инновационной инфраструктуры, раскрывает основные функции государства в этой сфере, содержание и этапы оценки регулирующего воздействия государства, стратегические цели и функции оценки регулирующего воздействия государства в инновационной сфере. Результаты проведенного источниковедческого анализа позволяют автору сделать вывод о том, что оценка регулирующего воздействия государства в инновационной сфере должна быть законодательно оформлена как комплексная процедура оценочного и аналитического характера, что позволяет соединить их воедино, проследить их взаимовлияние, определить синергизм взаимодействия и возможности проявления в других, не входящих в конкретную оценку сферах.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, инновационная деятельность, роль и функции государства, регулятивная среда, этапы оценки регулирующего воздействия, управленческие инновации.

THEORETICAL APPROACHES TO THE SUBSTANTIATION OF THE NEED OF THE CONTROL ACTION OF STATE IN THE SPHERE OF THE INNOVATION ACTIVITY

Derman D.O.

Kazan national research technological university, Kazan, Russia (420015, Kazan, street K. Marx, 68), e-mail: hse@kstu.ru

The author examines the basic theoretical approaches, which were established in the domestic and foreign economic literature relative to need and the possibility of the control action of state for purposes of the stimulation of the innovation activity of enterprises, development of innovation infrastructure, reveals the basic functions of state in this sphere, the content and the stages of the evaluation of the control action of state, to strategic purpose and function of the evaluation of the control action of state in the innovation sphere. The results of the carried out historiographic analysis make possible for the author to make the conclusion that the evaluation of the control action of state in the innovation sphere must be legislative designed as the complex procedure of estimated and analytical nature, which makes it possible to connect them in together, to trace their reciprocal effect, to determine the synergism of interaction and possibility of manifestation in, other not entering the concrete estimation spheres.

Keywords: the evaluation of control action, innovation activity, role and the function of state, regulating medium, the stages of the evaluation of control action, administrative innovations.

Для успешного развития инновационной деятельности и инноваций, а, следовательно, и для повышения конкурентоспособности в любой сфере деятельности, нужна понятная, прозрачная и эффективная регулятивная среда, которой сегодня в отечественной экономике пока еще нет. Иными словами во взаимоотношениях хозяйствующих субъектов, субъектов научной сферы, граждан, государства тоже нужны инновации. К таковым относится механизм оценки регулирующего воздействия государства на сферу инновационно-инвестиционную сферу экономики. Суть оценки состоит в том, что формируется обратная связь государственных структур-разработчиков инновационных программ, политик с

обществом, бизнесом, инновационным предпринимательством, происходит проверка и анализ принимаемых и принятых ранее государственными структурами требований. Это, по нашему мнению, и есть настоящая инновация.

Действительно, у российской экономики на уровне предпринимателей есть огромный инновационный потенциал, но он до сих пор не использован и пока не может быть использован, потому что очень многие из предпринимателей-инноваторов не могут реализовать возможности и внедрить свои идеи. Факторами, во многом определяющими сложившуюся ситуацию, являются невысокое качество нормативно-правовых актов, недостаточная согласованность между различными частями государственных программ и политик, низкая достоверность прогнозирования возможных побочных и латентных эффектов программ и политик, то есть регулятивных действий. Поэтому одним из новейших инструментов формирования благоприятной инновационной среды является оценка регулирующего воздействия (ОРВ) государства, который должен быть задействован как на федеральном уровне, так и в регионах. При этом акцент должен быть сделан на необходимость коллективного взаимодействия для конкретизации представления об организационных и социальных механизмах взаимодействия бизнеса, власти и общества на этапах принятия и контроля исполнения управляющих воздействий, в процессе реализации механизмов регулирования инновационной сферы.

Государственное регулирование экономики и ее отдельных сфер можно трактовать в широком и узком смыслах. В широком смысле регулирование отождествляется с государственным вмешательством в экономику в случае рыночных неудач и необходимости решения социальных задач, в узком смысле ассоциируется с административно правовой регламентацией предпринимательской деятельности. При этом необходимо выделить такую особенность государственного регулирующего воздействия, которая обусловлена исключительным правом государства, правом принуждения субъектов соблюдать нормы, правила поведения, закрепленные законодательно, а в инновационной сфере еще и правом «принуждения к инновациям» [3, 4, 5, 6]. В целом государственное регулирование экономики предполагает:

- нормативно-правовое регулирование производственно-хозяйственной деятельности на основе создания нормативно-правовой базы функционирования хозяйствующих субъектов, которая определяет их права и обязанности, взаимную ответственность, в том числе и введение определенных запретов, нацеленных на недопущение ущерба субъектам рыночных отношений;
- формирование организационно-экономических структур, институтов, которые обеспечивают контроль соблюдения норм поведения хозяйствующих субъектов на рынке и

обслуживающих рыночные отношения;

– зависимость от целей государственной политики, государственных программ и стратегии долгосрочного развития государства, предполагает разработку и результативное применение механизмов ее реализации, что является мощным инструментом «принуждения к инновациям» субъектов инновационной сферы. Эффективность этого инструмента зависит от качества регулирующих воздействий государства, в повышении которого использование системы оценки регулирующего воздействия занимает, как показала практика, одно из ведущих мест.

Обобщая научные исследования представителей Высшей школы экономики в области ОРВ в отечественной экономике, среди которых необходимо отметить Б.Д. Цыганкова, Ю.А. Тихомирова, С.А. Третьякова и других, можно сформулировать общую логику оценки регулирующих воздействий в инновационной сфере. В самом общем виде процесс ОРВ предполагает наличие последовательности следующих стадий достижения целей ОРВ:

- выявление и описание основных проблем развития инновационной сферы, которые необходимо решить с помощью государственного вмешательства и мер регулирующего воздействия, определение основных целей данного воздействия, контекста, в котором приходится достигать указанных целей;
- определение оправданности использования регулирующих мер в инновационной сфере;
- определение потенциальных путей решения выявленных проблем, как связанных с использованием мер регулирующего воздействия, так и предполагающих отказ от использования регулятивных механизмов;
- оценка положительных и отрицательных эффектов выявленных путей решения проблемы, включая непредусмотренные и находящиеся не в инновационной сфере экономических отношений. В наиболее совершенном варианте ОРВ осуществляется расчет выгод и издержек, которые понесут бизнес, потребители и другие заинтересованные группы. Кроме того, надо оценить влияние на конкуренцию, малый бизнес (его необходимо оценивать отдельно, в силу высокой значимости для инновационного развития), внешнюю торговлю, инвестиционный климат, инновационную среду и т.д.;
- оценка вероятного распределения положительных и отрицательных эффектов от введения меры регулирующего воздействия на инновационную деятельность между различными социальными и экономическими группами (определение групп, получивших позитивные выгоды и негативные последствия);
- формирование стратегий реализации каждого из предложенных инновационных вариантов достижения поставленных целей и эффективности, предполагающих оценку затрат, необходимых для получения желаемого результата;

- оценка инновационных и других рисков нерезультативности меры регулирующего воздействия на инновационную сферу;
- проведение публичных консультаций с представителями основных заинтересованных групп в инновационной сфере с целью получения нужных эмпирических данных, взаимодействия в проведении ОРВ, проверки результатов ОРВ, подготовленных регулирующим органом, обеспечение согласия и поддержки в отношении меры регулирующего воздействия;
- выбор регулирующей меры воздействия из имеющихся альтернатив, отвечающей стратегической цели перевода экономики на инновационный путь развития, обоснование и аргументация сделанного выбора;
- разработка механизмов мониторинга процесса реализации меры регулирующего воздействия на инновационную деятельность, а также учета полученной информации посредством мониторинга для корректировки мер регулирующего воздействия и внесения корректив в методологию и практику ОРВ [7].

При этом надо понимать, что описанная здесь логика не должна интерпретироваться в качестве единственно возможной. Механизмы ОРВ, существующие в разных странах, существенно отличаются друг от друга в силу различий в инновационном типе развития.

В последнее время достаточно много уделяется внимания как теоретической, так и практической работе, направленной на идентификацию политических мер, институтов и структурных условий, которые наиболее эффективны в продвижении и стимулировании инноваций, в формировании благоприятной инновационной среды. В настоящее время сохраняется потребность в более детальном, системном осмыслении использования оценки воздействия государственной политики на инновационную деятельность, в системном подходе к оцениванию действий государства в этой сфере.

Необходимость такого подхода обусловлена тем, что из-за отсутствия контроля возможных последствий вводится много ошибочных, непроработанных нормативных актов принимаются нескоординированные инновационные программы. Фактически каждый россиянин из-за этого платит скрытый налог. С. Джейкобс, специалист в области ОРВ, спрогнозировал объем такого скрытого налога примерно в 25% ВВП, назвав это «потерянными инновациями», просчитать стоимость которых и стоимость «невыхода» на новые рынки практически невозможно [2].

Использование механизмов оценки регулирующего воздействия государства при разработке и формировании инновационной политики, позволит усовершенствовать технику управления инновациями и организации контроля со стороны государства, повысить достоверность и качество прогнозов инновационного развития на основе государственного

регулирующих этих процессов. Действительно, успешное формирование механизмов инновационного и научно-технологического развития является следствием совокупности условий, которые складываются в обществе, прежде всего, под влиянием регулирующих воздействий государства (условий экономических, политических и социальных).

Есть целый ряд причин, приводящих к повышению значимости мер государственного регулирования и воздействия в экономике России. К таким причинам необходимо отнести высокую капиталоемкость современного наукоемкого, технологически сложного производства, которое получило мощный импульс к развитию в информационно ориентированной экономике. К этому надо добавить, что инвестиции, необходимые для обеспечения конкурентных позиций хозяйствующих субъектов на внутреннем и внешнем рынках, являются высоко затратными и требуют принятия обоснованных стратегических решений, это с одной стороны. С другой стороны, усиливается необходимость преодоления внутренних рисков, которые в инновационных условиях становятся более непредсказуемыми, а также и ограничений экономического роста, что сопровождается усиливающейся интеграцией в глобальные процессы и необходимостью повышения конкурентоспособности отечественных компаний.

Изучение опыта создания и функционирования аналогичных механизмов в развитых странах позволяет утверждать, что роль государства в решении возникающих проблем определяющая и заключается в первую очередь в формировании эффективной научно-промышленной политики, в правильном определении ее приоритетов, стратегии и механизмов воплощения, которые должны быть сконцентрированы на технологическом обновлении производственного аппарата, на прогрессе знаний и квалификации персонала, на удовлетворении потребностей рынка в продукции высокого научно-технического уровня [8, 9].

Россия в этой сфере, несомненно, будет проигрывать тем странам, где сформирована, функционирует и развивается система ОРВ, что ведет к снижению административных барьеров и, следовательно, к снижению издержек бизнеса и общества. Инновационная политика в таких странах, как правило, всегда более эффективна, а хозяйствующие субъекты сталкиваются с меньшими трудностями в организации инновационной деятельности и повышении инновационной активности. Действительно, измерение инноваций в процессе оценки регулирующего воздействия государства, формирование инновационных прогнозов являются той областью, где дальнейшая работа должна дать важные результаты, особенно для лучшего понимания усложняющейся природы инновационной деятельности. Обобщение теоретических и практических разработок в сфере методологии инноваций и управления инновациями показывает, что в последние десятилетия не только были конкретизированы

многочисленные определения инноваций, но и существенно изменилась сама природа инноваций.

В качестве важных характеристик меняющейся природы инноваций можно отметить рост нетехнологических инноваций (организационных, маркетинговых, управленческих), повышение доступности инноваций (распространение инноваций, инициированных самими потребителями), распространение «открытых инноваций», технологических и социальных сетей, создаваемых в ходе инновационной деятельности [8].

Существенно изменились характеристики инноваций [9]:

- усилился нелинейный характер инноваций и нелинейность инновационных процессов;
- усилился комплексный характер инноваций, для достижения высокого эффекта их целесообразно внедрять пакетами;
- увеличился удельный вес радикальных инноваций по сравнению с инкрементными;
- все более часто используемое инновационными хозяйствующими субъектами стратегии футуродизайна – «обгонять не догоняя», в которых инновация выступает как источник новых брендов. Таким образом, необходимость оценки регулирующего воздействия государства на инновационную сферу кроется в самой природе инноваций и ее трансформации, потому что это связано с выбором стратегии инновационного развития. Сущность поэтапной оценки регулирующего воздействия государства представлена на рисунке 1.



Рисунок 1 – Содержание и этапы оценки регулирующего воздействия государства

В настоящее время общепринято «дублинское» определение оценки регулирующего воздействия государства. Это «...процесс определения проблем и целей регулирования, выбора альтернатив достижения этих целей, с целью исключения излишнего и

необдуманного регулирования, и, с использованием научных и поддающихся последующей проверке техник, применяемых на всей имеющейся доступной информации, а также с учетом различных мнений, полученных в ходе консультаций, анализа издержек и выгод выбранных альтернатив...» [10].

Другими словами, под ОРВ понимается набор определённых средств, методик, способов, процедур, которые позволяют определённому государственному органу выработать адекватную политику и внедрить её. Надо подчеркнуть, что оценивание программ и политик не ограничивается только ОРВ (рисунок 2).

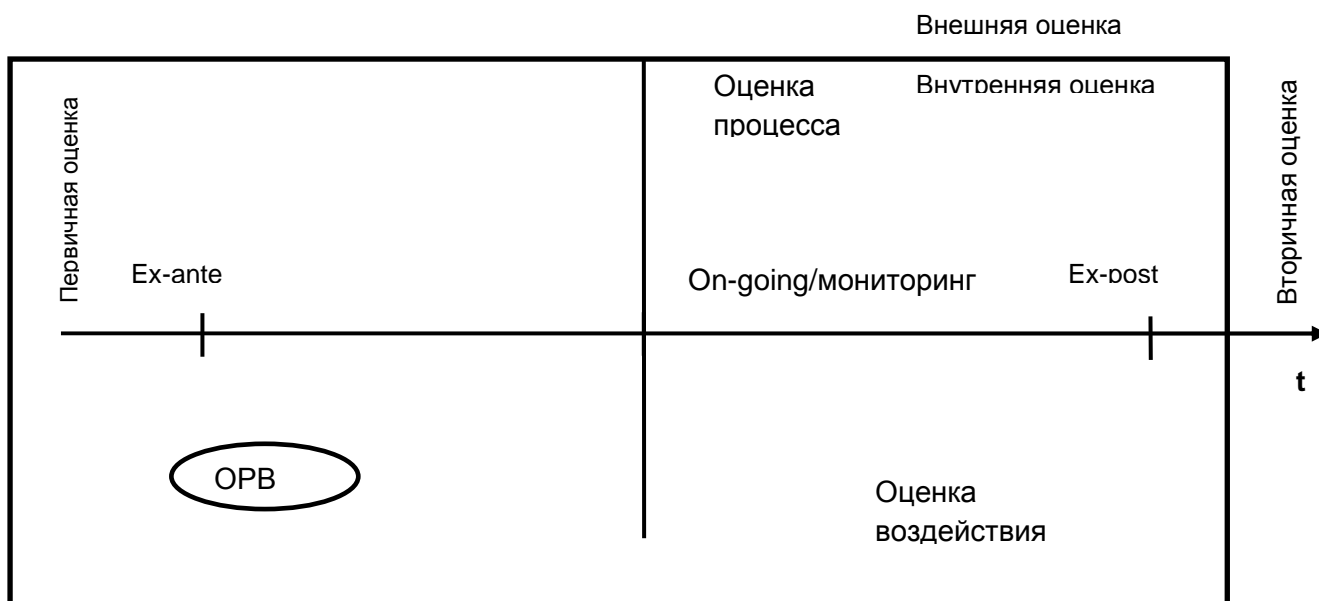


Рисунок 2 – Определение ОРВ и ее место во множестве видов оценивания программ и политик

Однако, как отмечалось выше, инновационная сфера имеет свои особенности, поэтому представляется необходимым, основываясь на общепринятом определении понятия ОРВ, выделить специфику этой сферы.

Оценка регулирующего воздействия на основе анализа регуляторного влияния государства в инновационной сфере представляется теперь как разновидность комплексной аналитической оценки результативности и долгосрочных последствий реализации инновационных государственных программ и политик, это процесс определения инновационных проблем и их взаимосвязи с системных позиций и, соответственно, целей регулирования, выбор альтернатив достижения этих целей, способствующих формированию благоприятной инновационной среды и повышению инновационной активности и, в конечном счете, в превращение инноваций в источник устойчивого роста.

Это определение согласуется с одной из основных идей, высказанных в процессе дискуссий по проблемам государственного регулирования и его оценке, суть которой в том,

что при внедрении ОРВ, то первое, с чего надо начинать, так это со стратегического планирования. Первое, что нужно оценивать – это соответствие законопроекта стратегической цели, действительно ли данный законопроект решает заявленную проблему.

Таким образом, как следует из приведенного определения ОРВ, основной стратегической целью оценки воздействия в инновационной сфере является формирование и отбор программ и политик, законопроектов, направленных на создание благоприятной инновационной среды и повышение инновационной активности. Эта цель определяет соответствующие функции (рисунок 3).

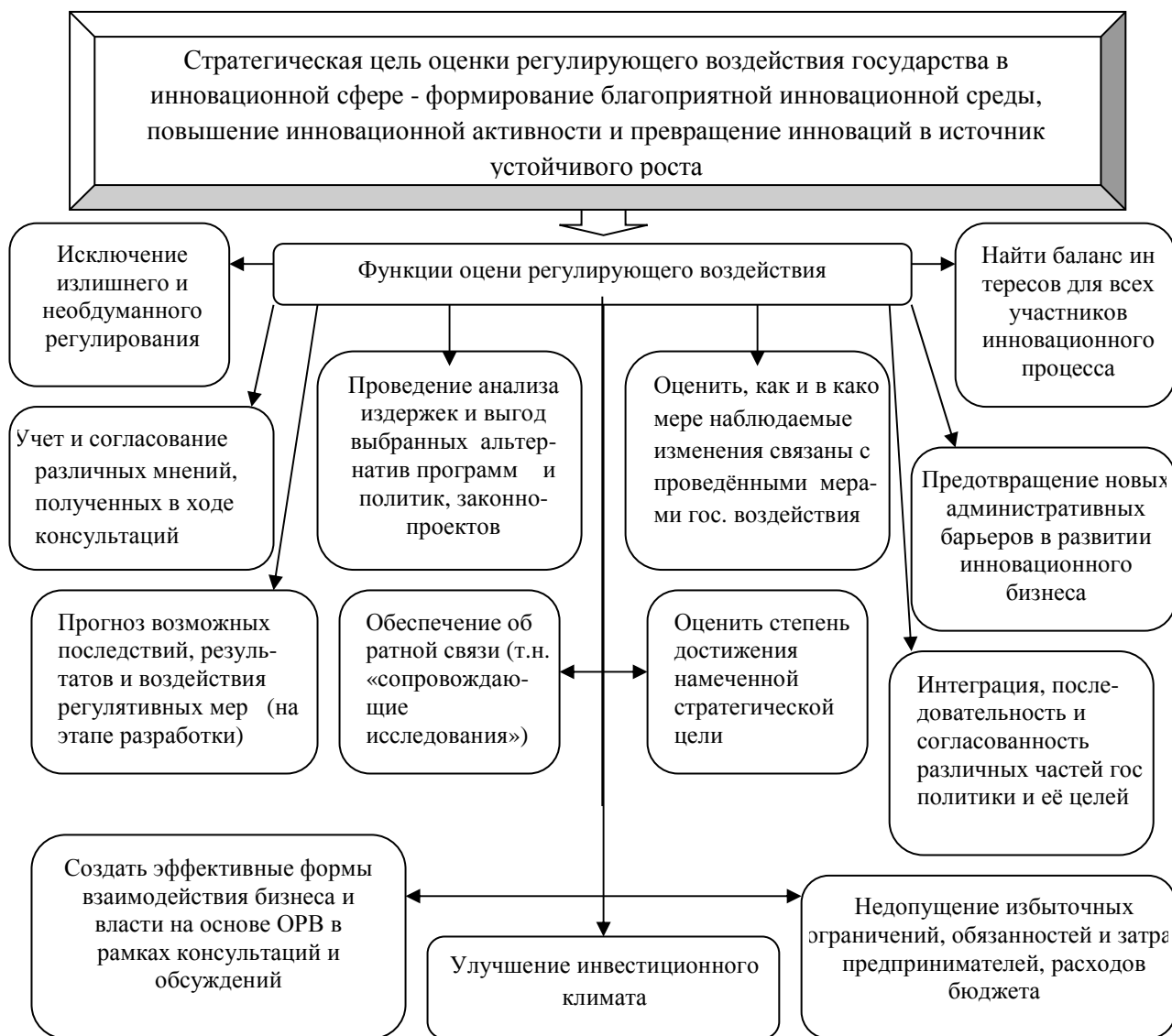


Рисунок 3 – Стратегическая цель и функции оценки регулирующего воздействия государства в инновационной сфере

Как видим, это аналитический инструмент, предназначенный для измерения прямых инновационных эффектов, результативности и долгосрочных последствий реализации государственных программ и политик, законопроектов в области инноваций на разных

уровнях и в разных сферах экономики.

Но при этом надо отметить, что формируется классическая дилемма: оценка регулирующего воздействия – это либо процедура, встроенная в государство, либо аналитическое исследование, которое проводят внешние консультанты. И то и другое имеет свои преимущества. Исследование имеет, например, меньшее бюджетное ограничение, если оно выполняется на какой-либо грант, консультанты при этом свободны в выборе и у них больше времени, чем у Департамента, исследование, вероятно, более методологически проработано. В то же время выводы этих исследований необязательны для госчиновника, хотя в теории, если заключение по ОРВ негативное, то проект должен быть остановлен. Но если сформирована процедура, то она в определенной степени обязательна [6].

Отсюда следует вывод, что сама ОРВ должна быть законодательно оформлена как комплексная процедура оценочного и аналитического характера.

Системный подход в анализе ОРВ показал, что ОРВ выступает не только как аналитический инструмент государственного управления инновационной сферой, но и как инструмент координирования эффектов и результатов, позволяющий соединить их воедино, проследить их взаимовлияние, определить синергизм взаимодействия и возможности проявления в других, не входящих в конкретную оценку сферах.

Таким образом, оценка результативности регулирующего воздействия государства в инновационной сфере является системной, адаптивной, прогнозно-аналитической.

В целом, предполагается, что ОРВ в таком варианте может улучшить, в терминах эффективности, все существующие регулятивные меры и процессы, которые касаются инновационной сферы и экономики в целом. ОРВ рассматривается нами как управленческая инновация в сфере управления инновациями, которая позволяет решить задачу создания благоприятной инновационной среды и повышения активности инновационной деятельности.

Список литературы

1. Авдашева С. Промышленная и конкурентная политика: проблемы взаимодействия и уроки для России / С. Авдашева, А. Шаститко // Вопросы экономики. – 2003. - №9. – С.18–32.
2. Джейкобс С. ОРВ для снижения издержек госуправления / С. Джейкобс // Экспертный совет высшей школы экономики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.opec.ru/1382505.html>.
3. Келле В.Ж. Инновационная система России: формирование и функционирование / В.Ж. Келле; Рос. акад. наук, Ин-т человека, Ин-т истории естествознания и техники. – М.:

Эдиториал УРСС, 2003. – 147 с.

4. Кузык Б.Н. Россия – 2050 = Russia – 2050: стратегия инновационного прорыва / Б.Н. Кузык, Ю.В. Яковец. – М.: Экономика, 2004. – 627 с.
5. Маренков Н. Инноватика / Н. Маренков. – М.: КомКнига, 2005. – 304 с.
6. Мау В. Догоняющая модернизация в современной России / В. Мау // Проблемы теории и практики управления. – 2004. - № 4. – С. 13-16.
7. Тихомиров Ю.А. Правовые акты: оценка последствий: Научно-практическое пособие / Ю.А. Тихомиров, А.В. Кашанин, С.А. Третьяков. - Издательство: Юриспруденция, 2010.- 224с.
8. Чесборо Г. Открытые инновации: создание прибыльных технологий / Г. Чесборо. – М.: Поколение, 2007. – 336 с.
9. Яковец Ю.В. Эпохальные инновации XXI века / Ю.В. Яковец; Междунар. ин-т Питирима Сорокина – Николая Кондратьева. – М.: Экономика, 2004. – 443 с.
10. Яковлева Е.А. Экономика и управление инновациями / Е.А. Яковлева, Д.С. Демиденко, Э.А. Козловская. – М.: Экономика, 2012. – 359 с.

Рецензенты:

Киселев С.В., д.э.н., профессор, директор Высшей школы экономики ФГБОУ ВПО «Казанский национальный исследовательский технологический университет», г. Казань.

Загидуллина Г.М., д.э.н., профессор, зав. кафедрой экономики ФГБОУ ВПО «Казанский государственный архитектурно-строительный университет», г. Казань.