

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ АКТИВНОСТЬЮ В РОССИИ

THE TRENDS IN IMPROVING STATE MANAGEMENT OF INNOVATION ACTIVITY IN RUSSIA

СВИРИНА А.А., д-р экон. наук, профессор кафедры ЦБ и ФИ Университета управления «ТИСБИ»
SVIRINA A., Doctor of Economic Sciences, chair of Securities and Financial Engineering, the University
of Management «TISBI»

Аннотация

В статье с использованием инструментов структурно-логического анализа и методов оценки перспектив развития сетей социально-экономического взаимодействия определяются ключевые направления повышения результативности государственного управления инновационной активностью в современных условиях.

Abstract

The article key shows the ways to improve the effectiveness of state management of innovative activity in modern conditions using the tools of structural and logical analysis and assessment methods of network development prospects of socio-economic interaction.

Ключевые слова: государственное управление, инновационная инфраструктура, инновационная активность.

Key words: state management, innovation infrastructure, innovation activity.

За последние годы в Российской Федерации было осуществлено значительное количество государственных проектов, направленных на формирование институциональных условий и инфраструктуры, необходимых для стимулирования перехода отечественной экономики на инновационный путь развития. В рамках этих проектов было открыто значительное количество технопарков, бизнес-инкубаторов, специальных экономических зон (например, Сколково или Иннополис), наблюдалось снижение административных барьеров и иных институциональных ограничений, препятствующих инновационному развитию. Однако, как показывает анализ деятельности указанных структур, результативность и эффективность их функционирования в большинстве случаев была и остается невысокой, а достигнутые результаты зачастую не соответствуют запланированным. Данное обстоятельство диктует необходимость выявления причин, по которым формирование целостной национальной инновационной инфраструктуры и значительные государственные инвестиции в данную сферу не приводят к желаемому результату, что позволит уточнить приоритетные направления государственного регулирования в данной сфере.

При проведении анализа причин низкой эффективности созданной инновационной инфраструктуры, включающей институциональные условия, необходимо отметить стабильно снижающееся значение уровня предпринимательской активности в секторе инноваций с 37% от общей численности вновь открытых предприятий в 2009 г. до 31% в 2012-м [1]. Изменение уровня предпринимательской активности на ранней стадии развития бизнеса в условиях эффективных (в классификации GEM) экономик, к числу которых относится Российская Федерация, является одним из ключевых индикаторов динамики инновационного развития, поскольку в экономиках указанного типа предпринимательство не является вынужденным и возникает в формате отклика на рыночные потребности. Такой характер предпринимательской активности предполагает использование продуктовых, сервисных, управленческих либо технических инноваций в качестве основы предлагаемой предприятием потребительской ценности. При этом снижение базирующейся на инновациях активности происходит одновременно с увеличением государственных инвестиций в улучшение институциональной инфраструктуры и совершенствование институциональной среды, что диктует необходимость

выявления причин возникновения таких разнонаправленных тенденций в целях повышения эффективности государственных вложений в рассматриваемой сфере.

На наш взгляд, первой причиной возникновения описанного выше противоречия является дисбаланс государственного управления инновационным развитием. Так, оценка управления инновационным развитием России по методу системы сбалансированных показателей [2-3] показывает, что наибольшее внимание уделяется показателям, относящимся к категориям «финансы» и «внутренние бизнес-процессы», тогда как клиентская составляющая и составляющая обучения и развития рассматриваются как производные от указанных. Данная тенденция становится очевидной, если детально проанализировать используемую в настоящее время методику оценки эффективности регионального управления [4], в рамках которой наибольшее количество параметров оценивают финансовые результаты деятельности регионов и их подсистем (которые характеризуют составляющую «финансы»), а также присутствуют параметры, характеризующие отдельные аспекты качества жизни населения, – например, уровень удовлетворенности услугами ЖКХ, развития транспортной инфраструктуры или средний балл ЕГЭ, которые могут быть отнесены к характеристикам внутренних бизнес-процессов. В то же время параметры оценки клиентской составляющей (которым может быть, например, качество жизни) или составляющей обучения и развития (примером которой может быть индекс развития человеческого потенциала) в рассматриваемой методике фактически отсутствуют. Результатом такого подхода является формирование краткосрочной ориентации государственного управления, что не способствует формированию устойчивой основы инновационного развития.

Применение предложенного в работе [5] метода оценки сбалансированности функций управления социально-экономическими системами показывает, что современная модель государственного управления инновационным развитием в России характеризуется расходом значительного количества ресурсов на выполнение функций планирования (в основном в части формирования прогнозов) и контроля, тогда как на реализацию функций обеспечения социальной ответственности, организации и координации выделяется ограниченное количество ресурсов, а необходимость реализации функций мотивации и формирования организационной культуры не рассматривается, так как не имеет ресурсного обеспечения. Результатом этого, с одной стороны, становится усиление процедур контроля, что обеспечивает создание менее благоприятных для развития инновационного сектора экономики условий за счет необходимости затрачивать все больший объем ресурсов предпринимательских структур на предоставление сведений. С другой стороны, такой подход приводит ко все большему разграничению сфер полномочий и ответственности органов государственной власти по уровням управления, в результате чего распределение ресурсов, необходимых для регулирования и стимулирования инновационной активности, сосредотачивается на высших уровнях государственной управленческой иерархии, тогда как ответственность за достижение результата увеличивается при движении к нижним уровням управления в рамках данной иерархии.

Проблемы снижения уровня инновационной активности с точки зрения исполнения функций управления обусловлены в значительной степени фактическим отсутствием реализации функций мотивации и формирования организационной культуры. В развитых странах при формировании инфраструктуры инновационного развития значительное внимание уделяется стимулированию инновационного предпринимательства в нематериальной форме, что обуславливает формирование мотивов к ее реализации. В рамках отечественной системы регулирования инновационного предпринимательства развитию инновационных предприятий уделяется незначительное внимание, что подтверждается анализом результативности и эффективности исполнения федеральных и региональных целевых программ развития малого инновационного бизнеса, вследствие чего формируется стимул к участию в экономической деятельности в рамках исполнения контрольной и регулирующей функций. Результатом такого подхода становится постепенное снижение инновационной активности на фоне расширения инфраструктуры инновационного предпринимательства, то есть последовательное снижение эффективности государственных вложений в инновационную инфраструктуру.

Устранение указанных проблем предполагает необходимость перепроектирования механизма государственного управления инновационной активностью с целью обеспечения его сбалансированности, однако в рамках существующего подхода к корректировке государственной политики реализация таких изменений представляется маловероятной, что обусловлено особенностями взаимодействия государства и экспертного сообщества. Поскольку процесс взаимодействия органов государственной власти, осуществляющих управление процессами перехода на инновационный путь развития, с экспертным сообществом представляет собой взаимодействие в рамках экономической сети, для доказательства высказанного тезиса воспользуемся теоретическими положениями и моделями, характеризующими процессы обучения в социально-экономических системах, представленными М.Джексоном [7].

Согласно одной из базовых теорем, характеризующих потенциальную возможность взаимного обучения в рамках сети социально-экономического взаимодействия, достижение консенсуса в формате нового знания (применительно к исследуемой ситуации – к перепроектированию механизма государственного управления инновационным развитием), необходимо, чтобы сеть взаимодействия была аperiodичной, то есть ее участники не полагались только на собственное мнение либо на мнение друг друга в равной степени. Как показывает анализ практики государственного управления, это условие достаточно часто нарушается: либо вследствие того, что ответственные за принятие решений органы фактически не учитывают мнение экспертов, что выражается в принятии решений и программ развития, в том числе программ развития инновационной инфраструктуры в том же виде, в котором они были представлены для обсуждения; либо вследствие того, что принимающие решения лица в равной степени полагаются на мнение друг друга, в результате чего мнения участников процесса принятия решений изменяются с каждой временной итерацией, однако не приходят к единому мнению.

В случаях, когда условие аperiodичности консультационной сети принятия решений государственными органами, ответственными за реализацию программ инновационного развития, выполняется, достаточно часто происходит нарушение принципа формирования самообучающегося сообщества (*wise crowd*), способного реализовать эффективное перепроектирование сложившихся процессов управления. Согласно [8], в случае формирования самообучающегося сообщества характерное для учитывающих небольшое количество участников сообщества социально-экономического взаимодействия моделей правило приоритетного учета мнений ведущих экспертов не работает. То есть для крупных сетей взаимодействия важнейшим условием самообучения является отсутствие ведущих экспертов, мнение которых является определяющим при принятии решения. Это, в свою очередь, означает, что формирование самообучающегося сообщества в условиях искусственного ограничения учитываемых при принятии решений мнений невозможно, и это подтверждается математическим доказательством закона «слабого влияния больших чисел» [7]. Следствием данного закона является доказанная невозможность формирования лидеров, мнение которых не оспаривается остальными участниками сети социально-экономического взаимодействия, при формировании самообучающихся сообществ, каковым должно быть сообщество взаимодействия государственных регуляторов инновационной активности и инфраструктуры и соответствующих экспертов как достаточно крупная и разветвленная сеть взаимодействия.

Анализ практики принятия российскими государственными органами решений в сфере формирования институциональных и инфраструктурных условий инновационного развития показывает, что в рамках соответствующих процессов ограничение участников сети взаимодействия происходит постоянно и основано на реализуемом органами власти подходе, предполагающем необходимость первоначального включения определенных лиц в состав экспертных групп и дальнейшее взаимодействие только с ними. Поскольку процессы инновационного развития затрагивают интересы значительного количества людей, и при естественном способе формирования экспертной сети взаимодействия последняя была бы достаточно крупной и разветвленной, применение такого ступенчатого подхода приводит к ее искусственному ограничению – и, как следствие, к нарушению описанного выше закона «слабого

влияния больших чисел» в рамках складывающейся сети взаимодействия государства и экспертного сообщества. Процедура формирования экспертного сообщества является в настоящее время непрозрачной, в результате чего, как правило, эксперты, участвующие в процессах принятия решений, набираются из одного и того же круга лиц, который, как показывает анализ сложившейся практики государственного управления, практически не меняется на протяжении последних лет. В результате этого формируются «лидеры общественного мнения» [8], то есть ведущие эксперты, мнение которых является приоритетным при принятии управленческих решений. То есть система принятия решений теряет способность к самообучению и начинает генерировать решения, не позволяющие устранять сложившиеся в рамках действующего механизма системные ошибки, что приводит к их тиражированию при реализации новых государственных проектов в сфере создания институциональных условий наибольшего благоприятствования и формирования инфраструктуры инновационного развития, а это, в свою очередь, приводит к наблюдаемому в течение последних лет снижению инновационной активности на фоне роста государственных вложений в данную сферу – то есть к снижению эффективности государственных инвестиций в сектор управления инновационным развитием. Устранение данной проблемы, по нашему мнению, невозможно в отсутствие изменения процессов формирования сети взаимодействия государственных органов и экспертного сообщества, которая должна быть построена по принципу формирования самообучающихся сообществ.

Из проведенного анализа можно сделать несколько ключевых выводов. Во-первых, повышение эффективности государственного управления инновационным развитием предполагает необходимость обеспечения сбалансированности управления. При этом, с одной стороны, необходимо сформировать диверсифицированный комплекс индикаторов, характеризующих качество, результативность и эффективность государственного управления, что предполагает учет не только финансовых аспектов и аспекта рациональной организации ключевых процессов, но и мнения базовых потребителей государственных услуг, а также учет влияния управленческих воздействий на потенциал развития социально-экономической системы. В рамках обеспечения сбалансированности вторым значимым направлением деятельности является обеспечение рационального распределения ресурсов в разрезе реализации функций управления, что предполагает снижение ресурсного обеспечения исполнения функции контроля, на долю которой в настоящее время приходится порядка 80% ресурсов системы государственного управления, и перенаправление большей их части для более эффективного исполнения функций организации, координации и мотивации. Незначительная часть ресурсов должна быть также направлена на реализацию функций обеспечения социальной ответственности и формирования организационной культуры, что позволит обеспечить устойчивую основу для формирования мотива к реализации инновационной активности у экономических агентов.

Во-вторых, необходимо скорректировать процедуры взаимодействия государственных органов, принимающих решения по формированию и развитию институциональных условий и инфраструктуры инновационной деятельности, с экспертным сообществом, перепроектировав их в направлении формирования условий создания самообучающихся сообществ социально-экономического взаимодействия. В настоящее время формирование таких систем ограничено, с одной стороны, непрозрачностью процессов привлечения экспертов, что обуславливает стагнацию состава экспертного сообщества и, как следствие, пониженную способность к исправлению возникших системных ошибок управления; и, с другой стороны, принимаемой во внимание значимостью мнений экспертов, что в ряде случаев приводит к формированию периодической сети взаимодействия, обучение которой, как доказано современными учеными [7], не представляется возможным.

Реализация предложенных мер позволит, по нашему мнению, сформировать рациональную систему государственного управления формированием и развитием среды наибольшего благоприятствования инновационной активности и повысить вследствие этого эффективность государственных инвестиций в данную сферу.

Литература:

1. Global entrepreneurship monitor annual report 2009, 2010, 2011, 2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: [http:// www.gemconsortium.org](http://www.gemconsortium.org). Проверено 20.06.2013.

2. Рамперсад Х. Универсальная система показателей деятельности: как достигать результатов, сохраняя целостность: Пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.

3. Нивен П. Сбалансированная система показателей для государственных и неприбыльных организаций: Пер. с англ. – Днепропетровск: Баланс Бизнес Букс, 2005.

4. Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.primorsky.ru/files/5584.doc>. Проверено 22.06.2013.

5. Свирина А.А. Управление развитием региона: регулирование социальной и экономической эффективности функционирования хозяйствующих субъектов. Palmarium Publishing GmbH Berlin Deutschland 2012.

6. Морозова Н.В. Проблемы реализации государственных инновационных программ развития регионов России [Текст] / Н.В. Морозова, А.А. Яковлев // Проблемы современной экономики: Материалы междунар. научн. конф. (г. Челябинск, декабрь 2011 г.). – Челябинск: Два комсомольца, 2011. – С. 151-153.

7. Jackson M. Social and Economic Networks. Princeton university press, 2008.

8. Golub B., Jackson M. Naïve learning and influence in social networks: convergence and wise crowds. Quarterly journal of economics. – Vol. 127. – Iss. 3. – P. 1287-1338.

References:

1. Global entrepreneurship monitor annual report 2009, 2010, 2011, 2012. [Electronic resource]. – Access: URL: [http:// www.gemconsortium.org](http://www.gemconsortium.org). Retrieved 06/20/2013.

2. Rampersad H. The general-purpose system of performance indices: how to achieve results, maintaining integrity. – Trans. from English. – М.: Alpina Business Books, 2005.

3. Niven P. Balanced Scorecard for state and non-profit organizations. – Trans. from English. – Dnepropetrovsk: Balance Business Books, 2005.

4. Methods of assessing the performance of executive bodies of subjects of the Russian Federation. – Access: <http://www.primorsky.ru/files/5584.doc> Checked 22/06/2013.

5. Svirina A. Managing the development of the region: the regulation of social and economic efficiency of the businesses. Palmarium Publishing GmbH Berlin Deutschland 2012.

6. Morozov N. Problems of realization of the state innovation development program in regions of Russia [Text] / N.V. Morozov, A.A. Yakovlev // Problems of Modern Economics: Proceedings of the international. scientific conf. (Chelyabinsk, December 2011). – Chelyabinsk: Two Young communists, 2011. – P. 151-153.

7. Jackson M. Social and Economic Networks. Princeton university press, 2008.

8. Golub B., Jackson M. Naïve learning and influence in social networks: convergence and wise crowds. Quarterly journal of economics. – Vol. 127. – Iss. 3. – P. 1287-1338