

И. В. Гилязутдинова, С. В. Киселев, Д. О. Дерман

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА НА ИННОВАЦИОННУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СФЕРЕ УСЛУГ

Ключевые слова: сфера услуг, инновационная деятельность, инновации, регулирующее воздействие государства, инновационные инструменты оценки, методы оценки в инновационной сфере, стратегическая цель.

Рассмотрены проблемы государственного воздействия на инновационное развитие сферы услуг. Систематизированы основные подходы к оценке мер государственного воздействия на стадии их принятия с учетом характеристик сектора услуг. Обоснована необходимость согласования регулирующих мер со стратегией инновационного развития сектора услуг. Раскрыты функции системы оценки государственного регулирования в повышении инновационной активности в секторе услуг и в инновационном развитии в целом. Показано значение механизмов оценки регулирующего воздействия государства при разработке и формировании инновационной политики

Keywords: services sector, innovative activity, the innovations, regulating influence of the state, innovative tools of an assessment, assessment methods in the innovative sphere, a strategic objective.

Problems of the state impact on innovative development of a services sector are considered. The main approaches to an assessment of measures of the state impact on stages of their acceptance taking into account characteristics of sector of services are systematized. Need of coordination of regulating measures with strategy of innovative development of sector of services is proved. Functions of system of an assessment of state regulation in increase of innovative activity in sector of services and in innovative development as a whole are opened. Value of mechanisms of an assessment of regulating influence of the state is shown when developing and forming innovative policy

Для успешного развития инновационной деятельности и инноваций в секторе услуг, как и 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 в сервисном секторе экономики 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 в сфере сектора услуг с обществом, бизнесом, инновационным предпринимательством, происходит проверка и анализ принимаемых и принятых ранее государственными структурами требований. В настоящее время существует достаточно много методов оценки регулирующего воздействия, но система оценки регулирующего воздействия (ОРВ), о которой пойдет речь ниже, только вводится в нашей стране. Это, по нашему мнению, и есть настоящая управленческая инновация, которая может стать эффективным инструментом повышения инновационной активности в экономике.

Действительно, у секторов 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 государства, который должен быть задействован как на федеральном и региональном уровнях, а также адаптирован к различным секторам экономики. При этом акцент должен быть сделан на необходимость коллективного взаимодействия для конкретизации представления об организационных и социальных механизмах кооперации 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 смысле. В широком смысле регулирование экономики отождествляется с государственным вмешательством 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 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». В целом государственное регулирование экономики предполагает:

- регламентацию хозяйственной жизни посредством разработки нормативно-правовой базы деятельности хозяйствующих субъектов, определяющей их права и обязанности, меру взаимной ответственности, в том числе и введение определенных запретов, нацеленных на недопущение ущерба субъектам рынка;

- формирование организационно-экономических структур, обеспечивающих строгий контроль за соблюдением норм регламентации хозяйственного поведения субъектов рынка и обслуживающих хозяйственные отношения;

- зависимость от целей государственной политики, государственных программ и стратегии долгосрочного развития государства, определение 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.

Сфера услуг как вид деятельности имеет свои глубокие особенности, поэтому содержательная сторона государственного воздействия на сектор услуг формируется под влиянием многих факторов. Назовем некоторые из них, имеющие непосредственное значение для инновационной деятельности:

- существенной проблемой ряда отраслей, оказывающих услуги, является недостаток собственных средств и значительных инвестиций в инновации;

- в этой сфере широко проявляются крупномасштабные внешние эффекты, когда результат внедрения инноваций реализуется не только в прибыли хозяйствующих субъектов сферы услуг, но и в прибыли предприятий-потребителей услуг и в благосостоянии населения [1];

- в настоящее время сегменты сектора услуг имеют глубокую дифференциацию по уровню инновационного развития и инновационной активности [2], что делает необходимым выделение приоритетных направлений государственного воздействия;

- сектор услуг характеризуется значительной неоднородностью, то есть наличием таких сегментов как, рыночные (платные) услуги; преимущественно услуги нерыночного характера; услуги, которые не могут быть оплачены отдельно каждым потребителем; социальные услуги.

Поэтому система ОРВ в этой сфере должна эти особенности сферы услуг учитывать при оценке регулирующего воздействия в полной мере.

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 сфере услуг. В настоящее время сохраняется потребность в более детальном, системном осмыслении использования оценки воздействия государственной политики на инновационную деятельность с учетом всех особенностей этого сектора экономики, 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 каж-

дый 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 [3].

Использование механизмов оценки регулирующего воздействия государства при разработке и формировании инновационной политики в сфере услуг, позволит усовершенствовать технику управления инновациями и организации контроля со стороны государства, повысить достоверность и качество прогнозов инновационного развития на основе государственного регулирования этих процессов. Действительно, успешное формирование механизмов инновационного и научно-технологического развития является следствием, прежде всего, политических и социальных условий, складывающихся в этом секторе под влиянием регулирующих воздействий государства.

Есть целый ряд причин приводящих к активизации мер государственного регулирующего воздействия в сфере услуг. Это, с одной стороны, необходимость обсуживать капиталоемкое, наукоемкое, технологически сложное современное производство, получающее развитие в информационно ориентированной экономике. Инвестиции в обеспечение конкурентных позиций компаний на внутреннем и внешнем рынках оказываются исключительно высоко затратными, требующими выверенных стратегических решений на микро-, мезо- и макроуровнях. С другой стороны, усиливается необходимость преодоления внутренних рисков и ограничителей экономического роста при создании условий конкурентоспособности российских компаний и растущей интегрированности в глобальные процессы.

Изучение опыта создания ОРВ в развитых странах позволяет утверждать, что основная роль государства в решении проблем регулирования инновационной деятельности состоит в разработке эффективной инновационной политики, в правильном определении ее приоритетов, стратегии и механизмов реализации.

Россия в этой сфере, несомненно, будет проигрывать тем странам, где нормативные акты проходят через систему оценки регулирующего воздействия, что ведет к снижению административных барьеров, и, следовательно, к снижению издержек бизнеса и общества, получению широкого круга разнообразных качественных услуг. Инновационная политика в таких странах, как правило, всегда более эффективна, а хозяйствующие субъекты сталкиваются с меньшими трудностями в активизации инновационной деятельности.

Действительно, измерение инноваций в процессе оценки регулирующего воздействия государства, инновационные прогнозы являются той областью, где дальнейшая работа должна дать важные результаты, особенно для лучшего понимания усложняющейся природы инноваций и 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.

Существенно изменились характеристики инноваций:

- 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;
- получили широкое распространение 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, с повышением инновационной активности. Сущность поэтапной оценки регулирующего воздействия государства представлена на рисунке 1.

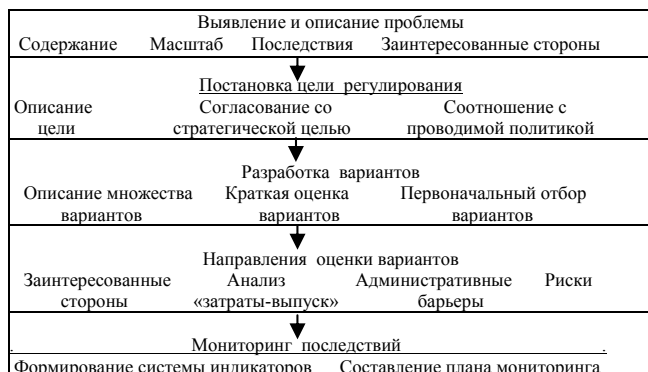


Рис. 1 - Этапы и содержание оценки регулирующего воздействия государства

В настоящее время общепринято «дублинское» определение оценки регулирующего воздействия государства. Это есть «...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...» [4].

Другими словами, под ОРВ понимается набор определённых средств, методик, способов, процедур, которые позволяют определённому государственному органу выработать в экономике или в каком-либо ее секторе адекватную инновационную политику.

Однако, как видели выше, инновационная сфера имеет свои особенности, поэтому представляется необходимым, основываясь на общепринятом определении понятия ОРВ для более достоверной оценки, выделить специфику этой сферы.

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

Это определение созвучно 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 [5].

Как следует из нашего определения ОРВ, основной стратегической целью оценки воздействия на процессы 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 (рис. 2).

Как видим, ОРВ - 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 такой подход формирует классическую дилемму: 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 не обязательны 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 [5]. Отсюда следует вывод, что само ОРВ должно быть законодательно оформлено как комплексная процедура оценочного и аналитического характера.

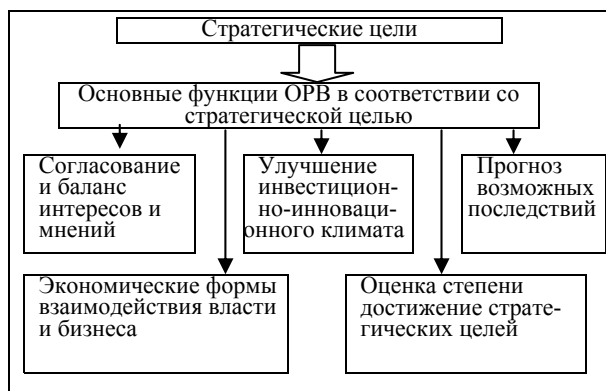


Рис. 2 - Основные функции оценки регулирующего воздействия

Комплексность характера ОРВ проявляется в его функциях, которые в каждой сфере экономики необходимо конкретизировать. В инновационной сфере мы выделяем следующие функции:

- исключение излишнего и необдуманного регулирования, сокращение административных барьеров в доступе к инвестициям и другим ресурсам;
- учет и согласование мнений различных групп, привлеченных к оценке, которые были получены в ходе консультаций по обсуждаемым регулирующим мерам в инновационной сфере;
- создание эффективных организационных форм взаимодействия бизнеса и власти на основе ОРВ в рамках консультаций и обсуждений;
- проведение анализа издержек и выгод выбранных альтернатив программ и политик, законопроектов;
- улучшение инвестиционного климата, стимулирование притока инвестиционных средств;
- нахождение баланса интересов для всех участников инновационного процесса;
- предотвращение новых административных барьеров в развитии инновационного бизнеса;
- последовательность, согласованность и интеграция различных частей государственной политики и её целей;
- недопущение избыточных ограничений, обязанностей и затрат предпринимателей-инноваторов, расходов бюджета;
- оценка степени достижения намеченной стратегической цели инновационного развития;
- прогноз возможных последствий, результатов и воздействия регулятивных мер на этапе разработки;
- обеспечение обратной связи (так называемое «сопровождающие исследования»);

кроме этого, ОРВ позволяет оценить, как и насколько наблюдаемые изменения связаны с реализованными мерами государственного воздействия.

Если опираться на опыт проведения ОРВ в отечественных условиях, то можно выделить несколько организационных схем оценки воздействия государства на инновационную деятельность. Действующие организационные схемы можно классифицировать по трем группам: централизованные, децентрализованные, смешанные схемы.

Так, сущность централизованной схемы (мо-

дели) состоит в том, что формируется специальный орган, который отвечает за оценку инновационных проектов, программ, политик в рамках государственного регулирования, по которым дается заключение в два этапа. На первом этапе структура, получившая право осуществлять оценку регулирующего воздействия, при получении для анализа проекта или его концепции определяет, насколько необходима в отношении него оценка регулирующего воздействия. При положительном решении на втором этапе проводится предварительная оценка, а затем, как правило, углубленная оценка, при этом организуются публичные консультации с представителями затрагиваемых инновационным проектом участников отношений. Эта модель оценки может быть эффективна в регионах или секторах экономики, где круг субъектов, затрагиваемых проектом (программой, политикой, нормативно-правовым актом) ограничен региональными рамками или рамками сектора и не столь масштабен, как на уровне Федерации. Эта организационная схема может быть рекомендована для применения в секторах сферы услуг по регионам по оценке воздействия локальных инновационных программ, политик, нормативно-правовых мер. Эффективной будет эта схема и для отдельных отраслей сферы услуг.

Когда проводится оценка регулирующего воздействия федеральных органов власти, целесообразно использовать другой вариант организационной схемы оценки регуляторных действий государства - по децентрализованной схеме. По этой схеме проводят ОРВ и готовят проект заключения по оценке органы, которые непосредственно осуществляют разработку проекта инновационной программы, инновационной политики (разработчики). В данной схеме контроль качества заключения о результатах оценки рассматриваемого регулирующего воздействия, о соблюдении необходимых процедур в рамках проведения ОРВ, о степени достоверности приводимых данных, о корректности расчетов осуществляет специально формируемая структура. В ее функции должны входить принятие решения о согласовании заключения по оценке, о необходимости проведения дополнительного анализа проекта акта, о неправильной реализации установленных процедур. Однако в этой модели нет обязательности проведения публичных консультаций, решение о них при необходимости принимает разработчик или уполномоченный орган по контролю качества ОРВ. Необходимо подчеркнуть, что в децентрализованной модели для обеспечения эффективного проведения публичных консультаций, если принято решение об их проведении, следует уделить внимание созданию специального единого информационного ресурса в сети «Интернет», посвященного ОРВ в сфере инновационной деятельности. Как видим, децентрализованная схема может оказаться неэффективной в локальных масштабах из-за длительности процедурного процесса. Первая модель сразу предусматривает независимую оценку и сокращает время прохождения документов через институт оценки.

В зарубежных странах нередко использует-

ся смешанная организационная схема (модель). Министерство экономического развития Российской Федерации рекомендует использовать ее в нескольких вариантах [6]:

- в рамках первого варианта смешанной модели оценки разработчик программы, политики проводит предварительную оценку регулирующего воздействия с привлечением заинтересованных сторон, т.е. готовит после консультаций подробную пояснительную записку, форма которой строго регламентирована. Вся информация в документальной форме направляется сформированному уполномоченному органу, который проводит оценку регулирующего воздействия по стандартной процедуре.

Во втором варианте смешанной модели ответственность за подготовку проекта заключения по оценке регулирующего воздействия так же возложена на разработчика проекта регулирующего воздействия в инновационной сфере. Но если в процессе предварительной оценки будет выявлена необходимость оценки углубленного анализа и оценивания, то назначаются публичные консультации по тем вопросам, которые требуют дополнительной проработки. Эти консультации назначаются уполномоченным органом, который осуществляет контроль качества ОРВ, разрабатывает и предлагает альтернативную позицию.

Третий вариант организационной схемы смешанной модели предусматривает формирование кроме органа-разработчика и уполномоченного органа еще и координационного (совещательного) органа по ОРВ, в который входят представители экспертного сообщества. Они дают заключение о целесообразности предложенного регулирования, о мотивированном отклонении проекта, необходимости его доработки, либо детальной оценки регулирующего воздействия [6].

Как видели, в основе всех моделей и вариантов лежит тесное сотрудничество государства при оценке с бизнес-сообществами, научными организациями и другими участниками инновационного процесса. Поскольку инновации все больше становятся коллективными, а инновационная деятельность ведет ко все более тесной кооперации заинтересованных сторон, постольку при оценке регулирующих действий государства в инновационной сфере при реализации ОРВ остро встает вопрос об усилении взаимодействий между государством, бизнес-сообществами, научными и экспертными организациями. Следует подчеркнуть необходимость коллективного взаимодействия для конкретизации представления об организационных и социальных механизмах взаимодействия бизнеса, власти и общества на этапах принятия и контроля исполнения управляющих воздействий государства [7].

На основе совместного участия в государственном регулировании сферы услуг сбалансированный учет интересов различных групп может быть достигнут наилучшим образом, что и обеспечивается в процессе реализации ОРВ. Участие в оценке дает возможность сочетать усилия заинтересованных хозяйствующих субъектов, субъектов инновационной деятельности в частности, уже на стадии выработки хозяйственных управленческих решений, при выборе форм их реализации, при оценке регулирующего воздействия.

По существу, речь идет о выработке навыков согласованного взаимодействия государственных и общественных органов, представителей научно-образовательного комплекса, бизнеса, власти в интересах инновационного развития. Движение в указанном направлении означает поощрение общественных инициатив, вовлечение экспертных сообществ, административных органов, отраслевых и территориальных ассоциаций и союзов в процессы принятия управленческих решений. Дополненная эффективным контролем со стороны заинтересованных субъектов за процессами воплощения в практику принятых согласованных решений подобная интеграция могла бы стать формой снятия противоречий инновационного развития [8].

Существует несколько способов привлечения значительного количества заинтересованных субъектов инновационных отношений к участию в ОРВ [6]:

- заключение соглашения о взаимодействии;
- организация мероприятий направленных на повышение заинтересованности;
- формирование базы экспертов в зависимости от той или иной отрасли.

Вместе с тем, целесообразно уведомлять о разработке проектов, программ, политики, воздействующих на инновационную деятельность, не только крупные хозяйствующие субъекты сферы услуг, но и субъекты малого и среднего инновационного предпринимательства и привлекать их к оценке.

Анализ теории и практики оценки регулирующих воздействий государства в инновационной сфере позволяет выделить несколько основных подходов к формированию порядка проведения ОРВ.

Сущность некоторых точек зрения, как видели выше, заключаются в том, что происходит двухфазовая оценка, которая может применяться как в преддверии изменений в регулировании (ex-ante, оценка предполагаемого воздействия) или же после того, как новая норма регулирования вступила в действие (ex-post, оценка реального воздействия). Существует различие между первой фазой, называемой «быстрое сканирование», проводимой до внесения закона на рассмотрение, и второй фазой, получившей название «глубокая оценка воздействия», проводимой непосредственно в процессе обсуждения [9].

Наиболее распространенная точка зрения, которая нашла отражение в Методических рекомендациях по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации, состоит в том, что существует два основных подхода к оценке регулирующего воздействия государства:

- первый подход (в узком смысле) рассматривает ОРВ в качестве оценки ex-ante, т.е. оценка проводится на этапе, который предвещает введение в действие регулирующего акта. Такой подход к ОРВ наиболее часто используется предприятиями сферы услуг. Предварительная оценка предшествует введению в действие регулирующей меры и принимает

разнообразные формы, спектр проявления которых достаточно широкий, а именно, от полноценной оценки на основе специальных методик, до простого расчета бюджетных расходов и нагрузки на бизнес;

- второй подход (в широком смысле) - это комплексная оценка на нескольких стадиях и включает предварительную оценку, ретроспективную оценку и сопровождающую оценку. Первая стадия фактически соответствует оценке ex-ante. На этой стадии проводится сравнение альтернатив и их результативность, определяются возможности и необходимость регулирования в соответствии со стратегической целью, и выбирается наилучший вариант. Эту стадию можно назвать прогностической, так как здесь существенная роль отводится прогнозам. На второй стадии, сопровождающей, выработанные на первом этапе оценки рекомендации становятся отправным пунктом перехода к законодательному оформлению регулирующих мер. На третьей стадии, ретроспективной, выявляются эффекты, которые стали результатом применения регулирующих мер государства, осуществляется оценка достигнутых целей, возникновения побочных эффектов, долгосрочных результатов.

В то же время на практике очень часто происходит так, что инновационные выгоды в одной сфере приводят к издержкам и довольно значительным в другой, хотя и достигается определенная результативность. Это особенно характерно для секторов сферы услуг, поэтому ОРВ должно учитывать внешние эффекты. Еще одна ситуация, когда в разные периоды жизненного цикла инноваций государственное воздействие в этой сфере проявляется по-разному. Поэтому чрезвычайно необходима систематическая оценка позитивных и негативных эффектов на экономическую, социальную среду, а также экологию, любых изменений в существующей системе регулирования, иными словами нужен систематический мониторинг с анализом результативности. Это позволит использовать механизм корректировки инновационной политики, инновационных программ, законодательства. Следовательно, в инновационной сфере необходимо начинать ОРВ с момента зарождения идеи о регулирующей мере, воздействии и проводить оценку на всех этапах разработки, внедрения и реализации.

В последнее время в дополнение к ОРВ выделяют другие, специализированные виды оценки, которые рассматривают как самостоятельные виды. Наибольшее развитие получили два других вида оценки воздействия. Это – оценка воздействия на конкуренцию (англ. – competition assessment) и оценка воздействия на окружающую среду (англ. – environmental impact assessment).

Однако по нашему мнению, такой подход к оценке регулирующего воздействия в сфере инновационной деятельности будет малопродуктивен. Это объясняется тем, что сама инновация сложна по своей природе, во-первых, вызывает волну изменений в других сферах, по масштабам иногда даже большую, чем внедрение самой инновации.

Таким образом, несмотря на различные точки зрения и различные подходы к проблеме оценивания, мнения ученых сходятся в том, что ОРВ это сложная

комплексная развивающаяся система оценки, основные направления которой (табл. 1).

Таблица 1 – Основные направления и методы оценивания, применяемые в ОРВ

Направление оценки	Методы	Результаты
Анализ совокупных издержек/выгод (по различным сценариям)		Совокупные монетизированные издержки и выгоды
Анализ рисков	Количественный анализ величины всех рисков	
Оценка воздействия на конкуренцию	- выявление искажений конкуренции; - если искажения вероятны, то углубленный анализ	Прогноз негативных последствий для рынка вследствие снижения уровня конкуренции
Оценка воздействия на окружающую среду	Экологическая экспертиза, скопинг, скрининг, консультации с заинтересованными сторонами	Прогноз последствий для окружающей среды «Дружественные» среде варианты реализации проекта
- анализ воздействия на развитие бизнеса в целом; - анализ воздействия на развитие крупного, среднего, малого бизнеса (раздельно)	- опросы представителей референтной аудитории (компаний) - фокус-группы - экспертные опросы	Сбор информации для: - прогноза воздействия регламента на бизнес - готовности компаний исполнять регламент
Анализ юридического качества проекта	- анализ качества и доступности предложенных формулировок, для бизнеса (фокус-группа); - анализ соответствия проекта имеющемуся законодательству	Оценка юридической обоснованности проекта, программы, политики и соответствия действующему законодательству
Прогноз возможностей надзора с учетом качества администрирования		
Анализ социальных эффектов регламента	- массовые опросы потребителей; - фокус-группы с представителями потребителей	Оценка реакции потребителей на изменения продуктов в силу требований регламента

Как видим, основные направления оценивания взаимозависимы и охватывают разные стороны ОРВ, а эффекты и результаты, получаемые на основе проведения оценки взаимосвязаны.

Кроме того, регулирование экономической, социальной и экологической областей могут оказывать существенное влияние друг на друга. Поэтому при оценке регулирующего воздействия зависимость между ними должна быть учтена при внесении изменений в одну из них. Следовательно, в анализе последствий внедрения инноваций и в оценке регулирующего влияния государства необходим системный подход и объединение этих направлений оценки воедино, как это осуществлено в рамках ОРВ.

Исходя из этого, предлагается рассматривать специализированные оценки (оценка воздействия на конкуренцию и оценка воздействия на окружающую среду) как элементы ОРВ (табл. 1.1). Кроме того, при расширении состава элементов ОРВ на инновационную деятельность, необходимо, исходя из специфики инновационной сферы, в качестве самостоятельных элементов системы оценки выделить оценку влияния ОРВ на малые инновационный бизнес, а также оценку влияния мер воздействия на сферу инновационного предпринимательства.

В странах ОЭСР и ЕС оценка регулирующего воздействия на конкуренцию является сегодня одним из основных направлений развития ОРВ. В

инновационной сфере она должна рассматриваться как источник развития инновационных рынков и перехода на инновационный путь развития. Оценка регулирующего воздействия государства должна касаться влияния ОРВ на преодоление барьеров в доступе к ресурсам и услугам естественных монополий, к инновационным ресурсам структурообразующих предприятий в интегрированных структурах, к субсидированию и государственной поддержке предприятий. За рубежом оценка воздействия на конкуренцию, как правило, проводится при наличии определённых «показаний», однако мы предлагаем сделать ее не только регулярной, но и обязательной для всех значимых инновационных программ и политик на федеральном и региональных уровнях. Причем считаем необходимым анализ не только норм регулирования, которые без необходимости и непосредственно (прямо) ограничивают конкуренцию, но и мер косвенного ограничения, как способ выявления косвенных мер, которые в силу особенностей инновационной сферы могут перерасти в прямые ограничения.

Надо отметить, что ОРВ на конкуренцию для системы государственного регулирования имеет два принципиальных последствия. Во-первых, такая оценка ограничивает вмешательство государства в различные сферы экономики посредством недопущения разрушения конкуренции, как составной части рыночного механизма, а чем писал Дж. Кейнс. Результаты этой оценки могут стать своеобразным индикатором границ вмешательства. Во-вторых, процедура оценки воздействия на конкуренцию формирует новые качественные характеристики ОРВ, так как она строится на сопоставлении результатов и эффектов в динамике в условиях изменяющейся экономической среды и ее параметров. Это придает, по нашему мнению, системе оценки регулирующего воздействия (ОРВ) динамические характеристики, что создает благоприятные условия для выполнения ОРВ прогностической функции, позволяет делать прогнозы более детальными и достоверными, что немаловажно для повышения инвестиционной и инновационной активности, ускорения перехода на инновационный путь развития, превращения инноваций в источник экономического роста, иными словами для достижения стратегической цели.

Как и по всем нормативным актам, оценка воздействия на конкуренцию должна проходить в два этапа: оценка предполагаемого воздействия на конкуренцию и глубокая оценка воздействия, в том числе и мониторинг, который был назван выше как сопровождающее оценивание.

Другой элемент системы ОРВ - специализированная оценка воздействия на окружающую среду. Как правило, такая оценка проводится при принятии решения о строительстве объектов, оказывающих влияние на состояние окружающей среды. Однако, возвращаясь к рассмотренной выше специфике инноваций и инновационной деятельности, следует подчеркнуть, что экологическая компонента при оценке государственных программ и политик, законодательных актов в условиях инновационного типа развития становится необходимой во всех сферах экономики, и в первую очередь, в сфере услуг.

Оценка воздействия на окружающую среду

инновационного государственного проекта (программы, политики) в результате его реализации должна обеспечить определение эффектов (преимущественно экологических, но и связанных с ними экономических и социальных) еще до момента принятия окончательного решения. Это позволит при необходимости найти альтернативные варианты реализации проекта и наиболее «дружественные» окружающей среде варианты реализации проекта. Такая оценка должна предусматривать участие в ней не только разработчиков, общественных экспертов, но и специалистов-экспертов в области защиты окружающей среды.

Исследование проблемы показало, что оценку воздействия на окружающую среду, чтобы получить менее затратный результат целесообразно проводить на всех этапах планирования, разработки и внедрения проекта. Аналогично другим проводимым оценкам, сначала предварительно, а затем детально на этапе окончательного планирования непосредственно перед принятием решения о начале реализации того или варианта проекта. На основе полученной оценки вносятся корректировки в инновационный проект или разрабатываются меры по снижению вредного воздействия на окружающую среду для снижения возможных отрицательных эффектов проекта.

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 [10].

Таким образом, оценка результативности регулирующего воздействия государства в инновационной сфере сектора услуг является системной, адаптивной, прогностно-аналитической. Изучение этой проблемы показало, что рассмотренные аспекты имеют место во всех сферах экономики, подпадающих под регулирующее воздействие государства, но в каждой из них приобретают свою специфику, исходя из особенностей исследуемой сферы. 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.

Литература

1. Пчелинцев О.С. Инфраструктурные предпосылки реструктуризации региональной экономики [Электронный ресурс] / О.С.Пчелинцев, М.М.Минченко. – Режим доступа: <http://www.hse.ru/data/616/480/1238.pdf>, свободный.
2. Гилязутдинова И.В. Методика оценки уровня инновационного развития производственного потенциала

- предприятий в региональной хозяйственной системе/ И.В. Гилязутдинова // Вестник Чувашского университета. Гуманитарные науки. – 2008. - № 3 – С. 331-342.
3. Потерянные инновации: ОРВ для снижения издержек госуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://www.opes.ru/1382505.html>, свободный.
 4. Dublin, 2004 - A comparative analysis of regulatory impact assessment in ten EU countries. Dublin, 2004.
 5. Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов, вып. V / под ред. Д.Б. Цыганкова, М: ГУ-ВШЭ, 2010. – 237с.
 6. Официальный Интернет-ресурс Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru>, свободный.
 7. Гилязутдинова И.В. Взаимодействие государственных и предпринимательских структур как условие инновационного развития производственной инфраструктуры в сфере услуг /Гилязутдинова И.В., Киселев С.В., Файзрахманов М.Д //Вестник Казанского технологического университета, 2013.- № 4.- С. 340-346.
 8. Коломиец Т.И. Развитие института оценки государственного регулирующего воздействия на процессы инновационной деятельности в России / Т.И. Коломиец // Вестник Томского государственного университета- 2013. - №1(21). – С.19-29.
 9. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.goskontrol-rspp.ru/analytical-materials.html>, свободный.
 10. Гилязутдинова И.В. Взаимодействие технико-технологических и организационно-экономических изменений как фактор становления инновационных хозяйственных систем / И.В.Гилязутдинова // Вестник Казанского технологического университета. 2009. -№5. - С.256-263.

© **И. В. Гилязутдинова** – д-р экон. наук, проф. каф. менеджмента и предпринимательской деятельности КНИТУ, giv46@mail.ru; **С. В. Киселев** – д-р экон. наук, проф., зав. каф. экономики предприятий пищевой промышленности ВШЭ КНИТУ, ksv1002@mail.ru; **Д. О. Дерман** – асп. каф. экономики и управления ВШЭ КНИТУ, dermandm@gmail.com.

© **I. V. Gilyazutdinova** – Prof. KNRTU, giv46@mail.ru; **S. V. Kiselev** – Prof. KNRTU, ksv1002@mail.ru; **D. O. Derman** – undergraduate KNRTU, dermandm@gmail.com.