

# Инновационное развитие территорий

УДК 332.14+339.92(470)

ББК 65.011.151

© Кузьмин И.В.

## МЕТОДИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТОВ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИЙ<sup>1</sup>



КУЗЬМИН ИЛЬЯ ВЛАДИМИРОВИЧ

Вологодский научный центр Российской академии наук

Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: honorarium@mail.ru

*Необходимость совершенствования применяемых в региональных инновационных политиках методов и мер государственного управления, принятие взвешенных управленческих решений обуславливают потребность в целенаправленном исследовании развития инновационной деятельности, в особенности в регионах, что позволяет получить представление об их инновационном потенциале и существующем заделе для научно-технологического развития, а также о том, улучшения в каких сферах являются наиболее приоритетными. В настоящем исследовании была поставлена цель разработки методического подхода, позволяющего в качественном и количественном аспекте характеризовать реализацию мер государственного управления инновационной деятельностью территорий, а также достигаемые на этом фоне результаты на различных этапах региональной инновационной деятельности. Такой подход позволяет проводить сопоставление уровней реализации разных групп мер с достигаемыми результатами на соответствующих им этапах инновационной деятельности, что создаёт теоретико-методологические основы для обоснования приоритетности осуществления тех или иных мер государственной поддержки инновационной деятельности территорий. Создана база для количественного и качественного описания реализации групп методов государственного управления, выделенных в исследовании, в инновационной политике территорий. На этой основе разработана матрица инновационной деятельности регионов, содержащая два измерения: качество инновационной политики, результаты этапов инновационной деятельности. Разработан алгоритм построения матрицы для региона, с помощью которого проводятся количественные расчёты уровней реализации методов государственного управления, с одной стороны, и уровней результатов, достигаемых на каждом этапе инновационной деятельности, с другой. Это позволяет проводить сопоставления реализации каждой группы методов с результатами каждого этапа иннова-*

<sup>1</sup> Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-02-00537.

ционной деятельности, на основании чего могут быть сделаны выводы о наиболее проблемных областях в инновационной политике региона. Для количественного выражения уровня реализации инновационной политики и результатов инновационной деятельности сформирована и использована база из статистических показателей, ежегодно публикуемых Федеральной службой государственной статистики и НИУ ВШЭ.

*Инновационная деятельность, управление инновациями, государственное управление, инновационная политика, научно-технологическое развитие.*

Изучение научно-исследовательских работ по тематике управления инновационным развитием территорий [14; 23; 24; 34; 36; 38; 39] позволяет сделать вывод о том, что государственное управление инновационной деятельностью осуществляется посредством разработки и реализации инновационной политики. Несмотря на то что во многих научных работах ученые предлагают собственные определения государственного управления инновационной деятельностью, довольно часто наиболее существенные различия между ними вызваны следующими причинами:

1) внимание в работе концентрируется на отдельных методах управления (чаще всего на экономических либо административно-правовых), что не обязательно является узкой трактовкой, но может быть вызвано целями работы;

2) в зависимости от особенностей исследования определение государственного управления инновационной деятельностью может носить специфический характер и фокусироваться, наряду с методами, на конкретных инструментах государственной поддержки либо принципах, важных в исследуемом контексте.

Тем не менее в большинстве случаев можно выделить несколько универсальных элементов, из которых, по нашему мнению, складывается государственное управление инновационной деятельностью. Это совокупность мер, методов и принципов государственного воздействия на отношения между участниками инновационной деятельности в целях ее интенсивного осуществления. Можно до-

бавить, что в узком понимании данный вид управления представляет собой совокупность государственных решений, прямо или косвенно влияющих на результаты функционирования субъектов инновационной деятельности [10]. Субъектами государственного управления выступают федеральные и региональные органы власти, объектами – инновационная деятельность страны и регионов [4; 29; 35].

Главные цели государственного управления инновационной деятельностью, которые, в первую очередь, устанавливаются на федеральном уровне, однако распространяются и на региональный, в целом заключаются в повышении инновационной активности территорий и улучшении результатов их инновационной деятельности. В научной литературе встречаются более детальные перечни целей государственного управления инновационной деятельностью. Среди них можно выделить основные [8; 27; 35], которыми являются развитие и продуктивное использование достижений науки и техники, увеличение их вклада в экономику, повышение конкурентоспособности производства, обеспечение его диверсификации и прогрессивных преобразований материальной базы, содействие равномерному и рациональному размещению научно-технического потенциала территорий.

Задачами государственного управления инновационной деятельностью, решаемыми в ходе достижения поставленных целей, выступают определение и достижение целевых индикаторов ин-

новационной политики, проводимой на конкретном уровне, т. е. в стране либо в отдельном субъекте федерации, разработка ее принципов и механизмов реализации, соответствующих сложившимся на территории внутренним и внешним условиям. Особая роль управления инновационной деятельностью на региональном уровне заключается в создании среды, оптимизирующей инновационный процесс в конкретном субъекте РФ, что достигается как за счет применения и адаптации мер федеральной инновационной политики к имеющимся потребностям и приоритетам, так и на основе собственных мер. Более подробный перечень задач управления инновационной деятельностью включает [3; 15; 18; 30; 31] привлечение и накопление ресурсов, обеспечение правовой базы инновационной деятельности, обеспечение наличия квалифицированных кадров, создание инновационной инфраструктуры, информационное обеспечение инновационных процессов, стимулирование инновационной деятельности, развитие малого и среднего инновационного предпринимательства, развитие инновационной кооперации.

Центральное место в системе государственного управления инновационной деятельностью занимают организационно-экономические механизмы. Под механизмом мы понимаем совокупность методов и обеспечивающих их действие систем, при помощи которых органы государственного управления воздействуют на участников инновационного процесса в целях решения первоочередных задач социально-экономического развития региона [32]. В структуре любого механизма государственного управления инновационной деятельностью можно выделить применяемые органами власти и управления формы и методы его реализации. Под методами в большинстве случаев исследователи понимают общие

направления воздействия государства на инновационную деятельность. Конкретные же инициативы реализуются при помощи инструментов (конкретных мер) государственного управления. Набор мер, применяемых в рамках методов в конкретном регионе, может изменяться в зависимости от целей инновационного развития территории, материальных возможностей, опыта управления и иных факторов. Формы государственного управления инновационной деятельностью представляют собой способы разработки, объединения и реализации методов и инструментов, применяемых государством. Универсальными на федеральном и региональном уровне являются государственные стратегии, программы, концепции, законы и иные нормативно-правовые акты, устанавливающие порядок и направления действий органов власти и управления по развитию инновационной деятельности территорий [10; 17; 30].

В основе любого механизма государственного управления лежат применяемые в его рамках общие методы и конкретные меры. В связи с этим в исследованиях государственного управления инновационной деятельностью один из ключевых – вопрос выделения и систематизации методов [28]. Определение состава необходимых в том или ином контексте методов и мер позволит достигать лучших результатов инновационной деятельности. В научной литературе предлагается множество классификаций методов государственного управления инновационной деятельностью, предлагаемых на основе особенностей задач и других аспектов конкретного исследования. В решении вопроса систематизации методов, по нашему мнению, необходимо учитывать следующие положения. Во-первых, существует возможность достаточно полно и универсально отразить содержание методов, определив и разгра-

ничив их по функциональной направленности. Во-вторых, в рамках выделяемых общих групп методов можно определить составляющие их меры государственного управления. В-третьих, при обозначении основных мер для конкретных объектов управления (в контексте настоящего исследования – для инновационной деятельности) необходимо сосредотачивать внимание на ключевых потребностях и особенностях объектов.

С учетом вышеизложенного в настоящем исследовании была поставлена цель разработки методического подхода, позволяющего в качественном и количественном аспекте характеризовать реализацию мер государственного управления инновационной деятельностью территорий, а также достигаемые на этом фоне результаты на различных этапах региональной инновационной деятельности. Согласно данной постановке цели планируется, что такой подход позволит проводить сопоставление уровней реализации разных групп мер и достигаемые результаты на соответствующих им этапах инновационной деятельности. Это создаст теоретико-методологические основы для обоснования приоритетности осуществления тех или иных мер государственной поддержки инновационной деятельности территорий. В соответствии с этим задачами исследования являются:

1) изучение подходов к выделению мер государственного управления в инновационной сфере;

2) рассмотрение вопросов качественной и количественной оценки результатов инновационной деятельности и реализации мер государственного управления в данной сфере;

3) систематизация существующих подходов и разработка на этой основе методического подхода к оценке мер государственного управления и результатов инновационной деятельности территорий.

Специфика методов и мер государственного управления в инновационной сфере может быть отражена через внутреннее содержание инновационной деятельности. Анализ научной литературы позволяет выделять в осуществлении инновационной деятельности относительно обособленные стадии, заключающиеся в осуществлении специфических видов инновационной деятельности. Различными авторами выделяется от двух до более десяти различных стадий [9; 16; 33; 37; 39]. По нашему мнению, все стадии можно достаточно четко сгруппировать по трем основным этапам инновационной деятельности: а) этап генерации знаний, включающий проведение фундаментальных и прикладных исследований; б) этап производства инноваций, включающий опытно-конструкторские разработки и производство; в) этап распространения (диффузии) инноваций, включающий маркетинг и сбыт инновационной продукции. Материалы российских и зарубежных исследований предоставляют, по нашему мнению, возможность выделять ряд основных мер государственной инновационной политики и распределять их по обозначенным выше трем этапам инновационной деятельности.

Кроме того, в процессе выполнения данной задачи было установлено, что меры государственного управления инновационной деятельностью [1; 2; 5; 6; 11; 18; 35; 36; 38] могут также быть разграничены в рамках трех основных групп методов, применяемых органами власти и управления (табл. 1): а) финансово-экономических методов (состоят из мер, с помощью которых государство напрямую воздействует на хозяйственную деятельность организаций); б) нормативно-правовых методов (охватывают меры, связанные с нормативным обеспечением инновационной политики, предоставлением и защитой прав субъектов инно-

вационной деятельности, в частности в рамках разработки и реализации стратегий, программ, концепций, законов, иных нормативных правовых актов в сфере инновационной деятельности); в) организационно-информационных методов (объединяют меры организационного и информационного обеспечения инновационной политики, что включает созда-

ние специализированных оргструктур по вопросам инновационного развития в системе органов власти и управления, создание объектов инновационной инфраструктуры).

Помимо новизны с точки зрения возможностей систематизации методов и мер государственного управления предложенный подход к их группировке ха-

Таблица 1. Группировка методов и мер государственного управления инновационной деятельностью

Группы методов	Этапы осуществления инновационной деятельности		
	Генерация знаний	Производство инноваций	Распространение инноваций
Финансово-экономические	<ul style="list-style-type: none"> <li>– научно-исследовательские гранты;</li> <li>– уменьшение налогооблагаемых доходов в связи с осуществлением расходов на НИР</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– финансирование в рамках фондов и иных организаций содействия развитию инновационных предприятий;</li> <li>– уменьшение налоговых ставок для организаций, реализующих инновационные проекты, определённые виды ОКР;</li> <li>– ускоренная амортизация в отношении основных средств, используемых для ОКР;</li> <li>– предоставление ссуд;</li> <li>– льготное кредитование;</li> <li>– льготные условия пользования имуществом</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– обеспечение государственным заказом;</li> <li>– налоговые льготы по реализации прав на результаты интеллектуальной деятельности;</li> <li>– предоставление налоговых кредитов при реализации инновационной продукции</li> </ul>
Нормативно-правовые	<ul style="list-style-type: none"> <li>– определение приоритетных направлений развития науки и техники;</li> <li>– содействие регистрации прав на изобретения и их защита;</li> <li>– утверждение форм и порядков поддержки научно-технической деятельности</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– разработка стандартов и иных требований к характеристикам научно-технической продукции;</li> <li>– содействие регистрации прав на промышленные образцы, полезные модели и их защита;</li> <li>– предоставление государственных гарантий по обеспечению субъектами инновационной деятельности их обязательств;</li> <li>– формирование перечня приоритетных инновационных проектов;</li> <li>– законодательное закрепление набора прав и обязательств инвесторов инновационных проектов, в т. ч. государства</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– защита прав на ноу-хау и содействие их реализации;</li> <li>– законодательная регламентация порядка использования результатов интеллектуальной деятельности (лицензирование, отчуждение исключительных прав)</li> </ul>
Организационно-информационные	<ul style="list-style-type: none"> <li>– создание центров коллективного пользования;</li> <li>– создание центров научно-технической информации</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– создание технологических парков;</li> <li>– осуществление экспертиз инновационных проектов;</li> <li>– создание баз данных инновационных проектов;</li> <li>– направление ходатайств по выделению финансирования в вышестоящие органы власти и управления;</li> <li>– обеспечение доступа региона к российским и зарубежным сетям инновационных предприятий</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– создание и участие в функционировании центров трансфера технологий;</li> <li>– создание особых экономических зон;</li> <li>– выставки-ярмарки инновационных проектов;</li> <li>– конкурсы инновационных проектов;</li> <li>– распространение информации об инновационной продукции региона, издание информационно-аналитических материалов</li> </ul>

Источник: Афанасьева Н. В., Афанасьев Е. М. Использование логистических методов при размещении государственных заказов // Вестник Российской академии естественных наук. – 2013. – № 17. – С. 7–10; Батьковский А. М. Общая характеристика инновационной деятельности экономических систем // Экономические отношения. – 2012. – № 1. – С. 3–9; Грибанов Д. В. Ресурсы и правовое регулирование инновационной экономики // Российский юридический журнал. – 2010. – № 4. – С. 144–155; Евсеев О. С., Коновалова М. Е. Развитие инновационной инфраструктуры в условиях модернизации национальной экономики // Фундаментальные исследования. – 2012. – № 9-1. – С. 220–224; Инновационный менеджмент : учебник / А. В. Гугелев. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2010. – 336 с.; Нестеренко Ю. Н. Развитие малого инновационного бизнеса – потенциал формирования экономики знаний // Российское предпринимательство. – 2007. – № 10. – С. 25–30; Яшин С.Н., Мурашова Н.А. Некоторые аспекты государственного регулирования инновационной деятельности регионов // ИнВестРегион. – 2010. – № 3. – С. 2-8.

рактикуется удобством и ввиду этого способен применяться как в научно-исследовательских, так и в практических целях. Данные заключения обоснованы следующими аспектами:

1) в научно-исследовательских работах, посвященных вопросам инновационного развития территорий, внимание, как правило, концентрируется на оценке ресурсов либо результатов инновационной деятельности, но не на оценке того, как результаты инновационной деятельности соотносятся с реализуемой на данных территориях инновационной политикой;

2) для каждого из выделенных этапов инновационной деятельности могут быть отобраны статистические показатели, которые отражают результаты его осуществления и, наряду с этим, определяются как целевые индикаторы инновационного развития страны в государственных стратегических и программных документах;

3) существует возможность сбора данных по этим показателям для каждого субъекта РФ из публикаций федеральной службы государственной статистики, что создает основу для количественного выражения результатов осуществления этапов инновационной деятельности в каждом регионе;

4) ведущими научно-исследовательскими организациями РФ ежегодно публикуется информация, характеризующая степень полноты и качества инновационной политики в субъектах РФ. В частности, ежегодно НИУ ВШЭ издает доклад об инновационном развитии, в котором содержатся соответствующие статистические данные. Публикуемые в докладе показатели могут быть сгруппированы по трем выделенным в исследовании группам методов государственного управления. Кроме того, данные показатели можно дополнить статистикой, издаваемой Федеральным казначейством, о

бюджетах субъектов РФ на НИР, а также материалами Росстата о государственных затратах на исследования и разработки в регионах.

В совокупности это позволит создать базу для количественного и качественного описания реализации групп методов государственного управления, выделенных в исследовании, в инновационной политике территорий (табл. 2).

На основе данного подхода в исследовании была разработана матрица инновационной деятельности регионов, содержащая два измерения: 1) реализация методов государственного управления (качество<sup>2</sup> инновационной политики); 2) результаты этапов инновационной деятельности. На рисунке 1 структура матрицы приведена визуально.

Для количественного выражения уровня реализации инновационной политики и результатов инновационной деятельности предлагается формирование и использование следующей базы показателей, сбор которых осуществляется из описанных выше источников (см. табл. 2).

Предлагается следующий алгоритм составления матрицы для региона:

1. С использованием отобранных показателей (см. табл. 2) производится количественное и качественное выражение уровня реализации инновационной политики для каждой из трех групп методов государственного управления, выделенных в исследовании. Для этого каждый показатель региона приводится к нормированному виду путем его деления на максимальное значение данного показателя среди регионов. Количественное значение уровня реализации для группы методов находится как среднее арифметическое описывающих данную группу нормированных показателей. В целях определения качествен-

<sup>2</sup> Качество – степень достоинства, ценности, пригодности вещи, действия и т. п., соответствия тому, какими они должны быть [13].

Таблица 2. Показатели, используемые для построения матрицы «реализация методов государственного управления – результаты инновационной деятельности»

№	Показатель
1. Этапы инновационной деятельности*	
1.1. Этап инновационной деятельности генерация знаний	
1.1.1	Внутренние затраты на научные исследования и разработки, тыс. руб. / количество промышленных предприятий и организаций
1.1.2	Количество патентных заявок, ед. / количество промышленных предприятий и организаций
1.1.3	Число совместных проектов по выполнению исследований и разработок, ед. / количество промышленных предприятий и организаций
1.2. Этап инновационной деятельности производство инноваций	
1.2.1	Удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации, в общем числе обследованных организаций, %
1.2.2	Объём отгруженных инновационных товаров, работ, услуг собственного производства, тыс. руб. / количество промышленных предприятий и организаций
1.2.3	Число принципиально новых разработанных технологий, ед. / количество промышленных предприятий и организаций
1.3. Этап инновационной деятельности распространение инноваций	
1.3.1	Удельный вес инновационной продукции в общем объёме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг организаций, %
1.3.2	Удельный вес затрат на технологические инновации в общем объёме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг, %
1.3.3	Число используемых передовых производственных технологий, ед. / количество промышленных предприятий и организаций
2. Методы государственного управления инновационной деятельностью**	
2.1. Экономические методы	
2.1.1	Доля расходов на НИР в консолидированном бюджете субъекта РФ, %
2.1.2	Бюджетные средства во внутренних затратах на исследования и разработки, тыс. руб. / количество промышленных предприятий и организаций
2.1.3	Субсидии на развитие инновационной инфраструктуры в отношении к ВРП, %
2.2. Нормативно-правовые методы	
2.2.1	Наличие стратегии / концепции инновационного развития региона и/или профильного раздела по поддержке инноваций в стратегии развития региона
2.2.2	Наличие специального законодательного акта, определяющего основные принципы, направления и меры господдержки инновационной деятельности в регионе
2.2.3	Наличие специальной программы / комплекса мер государственной поддержки развития инноваций, инновационной деятельности либо субъектов инновационной деятельности
2.3. Организационно-информационные методы	
2.3.1	Наличие специального регионального фонда, агентства, корпорации развития (либо аналогичных организаций) с функциями поддержки субъектов инновационной деятельности и/или реализации инновационных проектов
2.3.2	Наличие выделенных территорий приоритетного развития инновационной деятельности
2.3.3	Наличие специальных координационных (совещательных) органов по поддержке инновационной деятельности при высшем исполнительном органе государственной власти региона

\* Выбранные показатели для количественного выражения результатов осуществления этапов инновационной деятельности определены в качестве целевых индикаторов в рамках государственных целевых программ РФ.

\*\* Значение «1» данных показателей указывает на реализацию в инновационной политике региона всех либо большей части элементов инновационной политики, которые описывает показатель; значение «0» – на отсутствие реализации либо формальное присутствие элементов.

Источники: Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс] : федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа : <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do> – Дата обращения 21.04.2017; Информация об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [Электронный ресурс] : официальный сайт Казначейства России. – Режим доступа : <http://www.roskazna.ru> – Дата обращения 21.04.2017; О федеральной целевой программе «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы» [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 21.05.2013 (ред. от 21.07.2014) N 426 // КонсультантПлюс; Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы» [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 15.04.2014 N 301 // КонсультантПлюс; Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 316 // КонсультантПлюс; Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 08.12.2011 N 2227-р // КонсультантПлюс; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016 : стат. сб. / Росстат. - М., 2016. - 1326 с.; Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 3 / под ред. Л. М. Гохберга ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : НИУ ВШЭ, 2015. – 248 с.; The Global Innovation Index 2015. Effective Innovation Policies for Development. Available at: <https://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/reportpdf/GII-2015-v5.pdf>

		Этапы осуществления инновационной деятельности			
		ГЗ	ПИ	РИ	
		низ./сред./выс. уров. результатов	низ./сред./выс. уров. результатов	низ./сред./выс. уров. результатов	
Методы государственного управления инновационной деятельностью	ФЭ	низ./сред./выс. уров. реализации	(для примера) низ. – низ.: I	(для примера) низ. – сред.: II	(для примера) низ. – выс.: III
	НП	низ./сред./выс. уров. реализации	(для примера) сред. – низ.: II	(для примера) сред. – сред.: IV	(для примера) сред. – выс.: V
	ОИ	низ./сред./выс. уров. реализации	(для примера) выс. – низ.: III	(для примера) выс. – сред.: V	(для примера) выс. – выс.: VI

Рис. 1. Матрица «реализация методов государственного управления – результаты инновационной деятельности»

Примечание: ФЭ – финансово-экономические, НП – нормативно-правовые, ОИ – организационно-информационные; ГЗ – генерация знаний, ПИ – производство инноваций, РИ – распространение инноваций; **I** – наиболее проблемная область государственного управления инновационной деятельностью, т.е. низкий уровень результатов определённого этапа инновационной деятельности в сочетании с низким уровнем реализации на нём определённой группы методов государственного управления (I степень приоритетности мер по совершенствованию инновационной политики); ... ; **VI** – наименее проблемная область государственного управления инновационной деятельностью, т.е. высокий уровень результатов определённого этапа инновационной деятельности в сочетании с высоким уровнем реализации на нём определённой группы методов государственного управления (VI степень приоритетности мер по совершенствованию инновационной политики).

Источник: разработано автором.

ного значения уровня реализации для группы методов находится разница между минимальным и максимальным количественным значением уровня по данной группе методов среди регионов. Полученный диапазон значений разделяется на три равных интервала. Интервалу, содержащему наименьшие значения диапазона, соответствует уровень «низкий», средние – «средний», максимальные – «высокий». Количественное значение уровня каждого региона получает качественное выражение в зависимости от того, к какому интервалу оно относится. Качественное выражение для каждой группы методов заносится в соответствующие им ячейки матрицы (см. рис. 1).

2. С использованием отобранных показателей (таблица 1.1.3) производится количественное и качественное выражение уровня результатов инновационной деятельности для каждого из трех этапов ее осуществления, выделенных в исследовании (далее алгоритм аналогичен изложенному в пункте 1).

3. Производится сопоставление уровней реализации инновационной политики в разрезе групп методов государствен-

ного управления и уровней результатов этапов инновационной деятельности. Каждая из трех групп методов (строка матрицы) сопоставляется с каждым из трех этапов инновационной деятельности (столбцы матрицы). В связи с этим в матрице представлено девять областей государственного управления инновационной деятельностью, каждой из которых по результатам сопоставления присваивается один из шести статусов (заполняются ячейки матрицы на пересечении строк, отражающих методы, и столбцов, отражающих этапы). Римская цифра I и черный фон соответствуют статусу, который характеризует наиболее проблемную область государственного управления инновационной деятельностью с низким уровнем реализации группы методов государственного управления и низкими результатами этапа инновационной деятельности (наибольшая приоритетность управления – I степени). Римская цифра VI и белый фон соответствуют наименее проблемной области государственного управления инновационной деятельностью (наименьшая приоритетность управления – VI степени).

Апробация предлагаемого подхода была проведена на примере РФ и статистических материалов 2015 года. Выполненные расчеты свидетельствуют о том, что среди субъектов РФ можно выделить около 15 регионов-лидеров, в которых большинство результатов инновационной деятельности и инновационной политики находятся на уровне «средний» и «высокий». Остальные 65 регионов уступают лидерам по показателям инновационного развития. Большинство регионов характеризуется наличием 5 и более областей государственного управления инновационной деятельностью, требующих совершенствования с высоким уровнем приоритетности. Пример построения матрицы на материалах Вологодской области, являющейся представителем таких территорий, за 2015 год представлен на *рисунке 2*.

Результаты построения матрицы государственного управления инновационной деятельностью для региона Вологодская область позволяют получить следующие сведения об инновационной деятельности в данном субъекте РФ.

		Этапы осуществления инновационной деятельности		
		ГЗ	ПИ	РИ
		сред	низ	низ
Меры государственного управления инновационной деятельностью	ФЭ	низ	II	I
	НП	сред	IV	III
	ОИ	низ	II	I

**Рис. 2. Матрица «качество инновационной политики – результаты инновационной деятельности» на материалах Вологодской области**

Источники: Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс] : федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа : <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do> – Дата обращения 21.04.2017; Информация об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [Электронный ресурс] : официальный сайт Казначейства России. – Режим доступа : <http://www.roskazna.ru> – Дата обращения 21.04.2017; Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016 : стат. сб. / Росстат. - М., 2016. - 1326 с.; Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 3 / под ред. Л. М. Гохберга ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : НИУ ВШЭ, 2015. – 248 с.

Во-первых, инновационная политика имеет следующие характеристики:

- уровень реализации финансово-экономических методов «низкий»;
- уровень реализации нормативно-правовых методов «высокий»;
- уровень реализации организационно-инновационных методов «низкий».

Во-вторых, этапы инновационной деятельности, осуществляемой в Вологодской области, характеризуются следующими результатами:

- уровень результатов, достигаемых на этапе генерация знаний, средний;
- уровень результатов, достигаемых на этапе производство инноваций, «низкий»;
- – уровень результатов, достигаемых на этапе распространение инноваций, «низкий».

В-третьих, сопоставление уровней реализации каждого вида методов и результатов каждого этапа инновационной деятельности позволяет выявить следующие их сочетания и заполнить матрицу<sup>3</sup>:

1. ФЭ – ПИ, ФЭ – РИ, ОИ – ПИ, ОИ – РИ: низкий – низкий. Означает, что данные области государственного управления наиболее проблемные, потребность в осуществлении государственного управления по данным направлениям характеризуется I степенью приоритетности.

2. ФЭ – ГЗ, ОИ – ГЗ: низкий – средний. Означает, что данные области государственного управления проблемные, потребность в осуществлении государственного управления по данным направлениям характеризуется II степенью приоритетности.

3. НП – ПИ, НП – РИ: средний – низкий. Означает, что данные области государственного управления сопровождаются

<sup>3</sup> ФЭ – финансово-экономические меры; НП – нормативно-правовые меры; ОИ – организационно-информационные меры; ГЗ – этап генерации знаний; ПИ – этап производства инноваций; РИ – этап распространения инноваций.

наличием проблем, потребность в осуществлении государственного управления по данным направлениям характеризуется III степенью приоритетности.

4. НП – ГЗ: средний – средний. Означает, что данная область государственного управления менее проблемная, потребность в осуществлении государственного управления по данному направлению характеризуется IV степенью приоритетности.

Таким образом, практически во всех областях государственного управления инновационной деятельностью в Вологодской области существуют серьезные проблемы, что выражается в низком уровне реализации методов государственного управления в рамках инновационной политики, а также в низком уровне результатов, достигаемых на каждом этапе инновационной деятельности в регионе.

Наиболее проблемными в Вологодской области являются этапы инновационной деятельности «производство инноваций» и «распространение инноваций». В целях решения проблем, существующих на данных этапах инновационной деятельности, в инновационной политике региона необходимо, в первую очередь, совершенствовать применяемые финансово-экономические и организационно-информационные меры.

Кроме того, приоритетным направлением совершенствования государственного управления в Вологодской области является применение финансово-экономических и организационно-информационных мер для воздействия на этап инновационной деятельности «генерация знаний». В настоящее время эти меры в регионе используются ограниченно, поэтому существует резерв повышения результатов инновационной деятельности за счет их осуществления.

Сопоставимым по приоритетности в Вологодской области является совершенствование применяемых норматив-

но-правовых мер в целях улучшения результатов на этапах «производство инноваций» и «распространение инноваций». Результаты построения матрицы свидетельствуют о том, что меры, применяемые по данному направлению в настоящее время, не приносят значительных результатов.

Наименьшей приоритетностью в государственной инновационной политике Вологодской области является воздействие на этап инновационной деятельности «генерация знаний» с помощью нормативно-правовых мер. Уровень применения указанных мер в регионе «высокий», а достигаемые результаты инновационной деятельности на данном этапе характеризуются как «средние». Наряду с тем, что резерв улучшения результатов данного этапа с помощью нормативно-правовых мер существует, совершенствование данного направления инновационной политики региона гораздо менее актуально по сравнению с другими областями государственного управления. На совершенствование данного направления можно направить меньшую часть имеющихся ресурсов. В случае, если ресурсы крайне ограничены, решение данного вопроса можно отложить на среднесрочную перспективу и сосредоточить усилия на совершенствовании наиболее приоритетных направлений инновационной политики.

Качество инновационной политики в рамках построения матрицы характеризуется, таким образом, не только по используемым методам, но и в ходе сопоставления уровней их реализации с результатами, полученными на каждом этапе инновационной деятельности региона.

Предлагаемый подход служит средством сопоставления регионов по уровню реализации методов государственного управления инновационной деятельностью, с одной стороны, и достигнутым

результатам этапов инновационной деятельности – с другой. Кроме того, разработанная матрица позволяет описывать ситуацию в регионе с точки зрения сочетания реализуемых методов государственного управления с результатами инновационной деятельности, а также обосновывать приоритетность осуществления мер государственной поддержки на каждом этапе инновационной деятельности в регионе. Эти возможности бу-

дут использованы нами на последующих этапах исследования проблем научно-технологического развития территорий. В частности, запланирована дальнейшая апробация разработанного методического подхода в рамках реализации научного проекта № 16-02-00537 «Научно-технологическое пространство России и долгосрочный прогноз его развития в условиях глобальной конкуренции» при разработке рекомендаций и предложений.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Афанасьева, Н. В. Использование логистических методов при размещении государственных заказов [Текст] / Н. В. Афанасьева, Е. М. Афанасьев // Вестник Российской академии естественных наук. – 2013. – № 17. – С. 7–10.
2. Батьковский, А. М. Общая характеристика инновационной деятельности экономических систем [Текст] / А. М. Батьковский // Экономические отношения. – 2012. – № 1. – С. 3–9.
3. Владимирова, О. Н. К вопросу о классификации факторов формирования инновационной восприимчивости региона [Текст] / О. Н. Владимирова, О. Ю. Дягель / Корпоративные финансы. – 2011. – № 2. – С. 43–53.
4. Государственное регулирование инновационной сферы [Текст] : учеб. пособие для студентов вузов / В. В. Киселева, М. Г. Колосницына. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. – 402 с.
5. Грибанов, Д. В. Ресурсы и правовое регулирование инновационной экономики [Текст] / Д. В. Грибанов // Российский юридический журнал. – 2010. – № 4. – С. 144–155.
6. Евсеев, О. С. Развитие инновационной инфраструктуры в условиях модернизации национальной экономики [Текст] / О. С. Евсеев, М.Е. Коновалова // Фундаментальные исследования. – 2012. – № 9-1. – С. 220–224.
7. Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс] : федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа : <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do> – Дата обращения 21.04.2017.
8. Замятина, М. Ф. Инновационный потенциал Ленинградской области: оценка, анализ, тенденции [Текст] / М. Ф. Замятина, Е. В. Ушакова // Инновации. – 2012. – № 6. – С. 68–74.
9. Инновационная деятельность в регионе: концептуальные подходы и практика [Текст] : учеб. пособие для вузов / К. А. Задумкин, Л. Г. Иогман, С. В. Теребова. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 144 с.
10. Инновационное развитие – основа модернизации экономики России [Текст] : национальный доклад. – М. : ИМЭМО РАН, ГУ–ВШЭ, 2008. – 168 с.
11. Инновационный менеджмент [Текст] : учебник / А. В. Гугелев. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2010. – 336 с.
12. Информация об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [Электронный ресурс] : официальный сайт Казначейства России. – Режим доступа : <http://www.roskazna.ru> – Дата обращения 21.04.2017.
13. Кузнецов, С. А. Современный толковый словарь русского языка [Текст] / Рос. акад. наук, Ин-т лингвист. исслед. ; гл. ред. С. А. Кузнецов. – СПб. : Норинт, 2004. – 959 с.
14. Ленчук, Е. Б. Инновационный процесс в переходной экономике (на примере стран Центрально-Восточной Европы и СНГ) : автореф. дис. ... д.э.н. / Е. Б. Ленчук. – М., 2007. – 50 с.
15. Мальгин, В. А. Государственное регулирование инновационной деятельности в современных условиях [Текст] / В. А. Мальгин // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009. – № 1. – С. 16–21.

16. Михайлов, М. А. Разработка подхода к управлению параметрами жизненного цикла инноваций [Текст] / М. А. Михайлов, Л. М. Смышляева // Инновации и инвестиции. – 2011. – № 4. – С. 93–98.
17. Национальная инновационная система и государственная инновационная политика Российской Федерации. Базовый доклад к Обзору ОЭСР национальной инновационной системы Российской Федерации / Министерство образования и науки РФ. – М. : Министерство образования и науки РФ, 2009. – 208 с.
18. Нестеренко, Ю. Н. Развитие малого инновационного бизнеса – потенциал формирования экономики знаний [Текст] / Ю. Н. Нестеренко // Российское предпринимательство. – 2007. – № 10. – С. 25–30.
19. О федеральной целевой программе «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы» [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 21.05.2013 (ред. от 21.07.2014) N 426 // КонсультантПлюс.
20. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы» [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 15.04.2014 N 301 // КонсультантПлюс.
21. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 316 // КонсультантПлюс.
22. Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 08.12.2011 N 2227-р // КонсультантПлюс.
23. Отчет о состоянии законодательства в сфере инновационной деятельности в регионах АИРР. – М. : АИРР, 2013. – 93 с.
24. Региональные проблемы инновационного развития экономики [Текст] / В. А. Гневко. – СПб. : ИУЭ, 2004. – 480 с.
25. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016 [Текст] : стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 1326 с.
26. Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 3 / под ред. Л. М. Гохберга ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : НИУ ВШЭ, 2015. – 248 с.
27. Россия: курс на инновации [Текст] : открытый экспертно-аналитический отчет о ходе реализации «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года». – М., 2013. – Вып. I. – 122 с.
28. Рохчин, В. Е. Основные условия стратегического развития экономики административно-территориальных образований [Текст] / В. Е. Рохчин, Р. Б. Ротенберг // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. – 2014. – № 1. – С. 37–42.
29. Румянцев, А. А. Некоторые вопросы институционального развития инновационной деятельности [Текст] / А. А. Румянцев // Инновации. – 2011. – № 3. – С. 44–46.
30. Рюмина, Ю. А. Зарубежный опыт налогового стимулирования инновационной деятельности [Текст] / Ю. А. Рюмина // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2012. – № 3. – С. 80–85.
31. Терехова, С. В. Инновационная инфраструктура в регионе: проблемы и направления развития [Текст] / С. В. Терехова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 6. – С. 199–212.
32. Формирование и реализация региональной инвестиционной политики [Текст] / Е. С. Губанова. – Вологда : Легия, 2007. – 300 с.
33. Чаленко, В. И. Формирование эффективных механизмов управления инновационным развитием мезоэкономической системы [Текст] / В. И. Чаленко // TERRA ECONOMICUS. – 2010. – № 4. – С. 158–163.
34. Шардин, И. В. Разработка и реализация инновационной политики: опыт высокоразвитых стран [Текст] / И. В. Шардин // Мир человека. – 2008. – № 3. – С. 3.
35. Яшин, С. Н. Некоторые аспекты государственного регулирования инновационной деятельности регионов [Текст] / С. Н. Яшин, Н. А. Мурашова // ИнВестРегион. – 2010. – № 3. – С. 2–8.

36. Barca F, McCann P, Rodriguez-Pose A. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 2012, № 1, pp. 134–152.
37. Du Preez N.D., Louw L. A framework for managing the innovation process. *Management of Engineering & Technology*, PICMET 2008. Portland International Conference, 2008, pp. 546–558.
38. OECD Regional Outlook. Building Resilient Regions for Stronger Economies. *Organisation for Economic Co-operation and Development*. Paris: OECD, 2011, 296 p.
39. *Science and Innovation Policy for the New Knowledge Economy* (Prime Series on Research and Innovation Policy in Europe) edited by M. Colombo, L. Grilli, L. Piscitello, C. Rossi-Lamastra. Cheltenham: Edward Elgar Pub, 2011. 208 p.
40. *The Global Innovation Index 2015. Effective Innovation Policies for Development*. Available at: <https://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/reportpdf/GII-2015-v5.pdf>

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Кузьмин Илья Владимирович – младший научный сотрудник лаборатории инновационной экономики отдела проблем научно-технологического развития и экономики знаний. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: [honorarium@mail.ru](mailto:honorarium@mail.ru). Тел.: (8172) 59-78-10.

Kuzmin I. V.

### METHODOLOGICAL APPROACH TO ASSESSING THE MEASURES OF STATE MANAGEMENT AND RESULTS OF TERRITORIES' INNOVATION ACTIVITY

*The need to improve current methods and measures of public administration used in regional innovation policies and adoption of sound management decisions determine the need for a focused study of innovation activity development, especially in regions, which provides an idea about their innovation potential, the existing obstacles for scientific and technological development, as well as about what areas are to be improved primarily. The present study aims to develop a methodological approach which would help characterize the implementation of measures of state management of innovation activity in qualitative and quantitative terms and results achieved in the is sphere at various stages of regional innovation activities. This approach helps compare the levels of implementation of different groups of measures with the results at particular stages of innovation activity, providing theoretical and methodological framework to justify prior implementation of certain measures of state support fro innovation activity of territories. The authors created the basis for quantitative and qualitative description of implementation of groups of methods of state management highlighted in the study, in territories' innovation policy. Based on this, the authors developed a matrix of regions' innovative activity, which contains two dimensions: quality of innovation policy, results of innovation stages. The algorithm for constructing the matrix for the region, which is used to perform quantitative calculations of levels of implementation of state management, on the one hand, and results achieved at each stage of innovation activity, on the other hand. This helps compare the implementations of each group of methods with the results of each stage of innovative activity. This helps make conclusions about the most problematic areas in innovation policy in the region. To quantify the implementation of innovation policies and innovation outcomes the authors generated and used the base of statistical indicators published annually by the Federal State Statistics Service and the Higher School of Economics.*

*Innovation, innovation management, public administration, innovation policy, scientific and technological development.*

### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

*Kuz'min Ilya Vladimirovich* – Junior Research Associate at the Laboratory for Innovation Economics at the Department for Scientific and Technological Development and Knowledge Economics. Federal State Budgetary Institution of Science Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences". 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: [honorarium@mail.ru](mailto:honorarium@mail.ru). Phone: +7(8172) 59-78-10.