

УДК 33

Современные подходы к оценке эффективности реализации федеральных целевых программ в инновационных отраслях промышленности

Сулейманов Артур Абдулманафович

Заместитель генерального директора,
Государственный научно-исследовательский институт химии
и технологии элементоорганических соединений,
105118, Российская Федерация, Москва, шоссе Энтузиастов, 38;
e-mail: sulejmanovarticles@mail.ru

Аннотация

В статье на основании современных подходов к формированию и реализации федеральных целевых программ в инновационных отраслях промышленности показано, что в современной системе оценки результативности реализации таких программ существуют системные ограничения, не учитывающие положения современной экономической науки в области производства и распространения инновационной продукции и, соответственно, не позволяющие осуществлять оптимальное управление реализацией программы. На основании неошумпетерианского подхода к формированию теории инноваций автором предлагается создание системы показателей, позволяющих учитывать эффективность диффузии инноваций, уровень прибавочной стоимости инноваций и степень их новизны для мирового рынка. Обосновано, что разработка показателей, учитывающих данные особенности инновационных отраслей и инновационных рынков, позволит выявить проблемные моменты в реализации инновационных процессов, что, в свою очередь, будет способствовать созданию специализированных ФПЦ и на их основе институциональной модели, благоприятствующей эффективной разработке, внедрению и распространению инноваций.

Для цитирования в научных исследованиях

Сулейманов А.А. Современные подходы к оценке эффективности реализации федеральных целевых программ в инновационных отраслях промышленности // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2018. Том 8. № 3А. С. 215-221.

Ключевые слова

Теория инноваций, ФПЦ, результативность государственного регулирования, неошумпетерианский подход, структура экономики, инновационные отрасли.

Введение

Применение инструментов программно-целевого подхода является одним из значимых направлений реализации государственной политики в различных областях социально-экономической жизни. При этом практика реализации федеральных целевых программ (далее – ФПЦ) как в российском (ранее – в СССР), так и международном государственном управлении указывает на эффективность применения такого подхода для достижения ключевых целей в долгосрочном периоде. С применением программно-целевого подхода связаны наиболее значительные достижения, изменившие социально-экономическую структуру (например, реализация Государственного плана электрификации России).

В настоящее время в Российской Федерации реализуется значительное количество федеральных целевых программ, которые направлены на развитие отдельных отраслей национальной экономики, регионов, социальных процессов. В этих условиях изучение специализированных инструментов оценки эффективности ФПЦ является весьма актуальным, особенно когда речь идет об инновационных отраслях промышленности.

Однако возникают значительные системные ограничения, связанные с поиском инструментов активизации инновационной деятельности с целью трансформации структуры экономики, перехода от сырьевого к инновационному типу развития [Балюк и др., 2015].

Федеральные целевые программы как инструмент государственной политики

Институциональная форма реализации целей государственной политики посредством федеральных целевых программ была определена статьей 13 Федерального конституционного закона «О правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ. В данном нормативном документе были определены полномочия Правительства Российской Федерации по формированию и реализации федеральных целевых программ, возможности привлечения профильных министерств и ведомств, а также региональных органов власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время (по состоянию на 2018 год) действуют 24 такие программы в части развития отдельных регионов, таких как Калининградская область, Республика Крым, Сахалинская область и Республика Карелия, развития государственных институтов, социальной инфраструктуры и высоких технологий. К последней группе относится Программа «Поддержание, развитие и использование системы ГЛОНАСС на 2012 – 2020 годы».

Стоит отметить, что области высоких технологий подобные программы действуют с 2006 года [Мысаченко, 2015]. Все они были сформированы соответствующими профильными министерствами и ведомствами, подведомственность реализации данных программ определяется соответствующей отраслевой спецификой.

Анализ содержания федеральных целевых программ указывает на то, что в большинстве случаев применяются показатели, в той или иной степени относящиеся к измеряемым органами статистики. Так, по отношению к программам, связанным с развитием территорий, вполне объективно применяются показатели, характеризующие состояние региональной экономики, такие как уровень безработицы, среднедушевых доходов.

В отношении инновационных производств также применяются показатели, значение которых в той или иной степени измеряется всеми хозяйствующими субъектами, например отражаемые в ежегодной статистической форме учета уровень затрат на исследования и разработки, размеры инвестиций в основные фонды. Кроме того, применяются значения,

характеризующие отдачу от данных вложений, например, такой показатель, как уровень коммерциализации исследований и разработок.

Таким образом, в настоящее время реализация ФПЦ фактически осуществляется только в отраслях, имеющих значительные потребности в фундаментальных исследованиях, при этом обладающих высоким экспортным потенциалом (например, ядерная энергетика) или большим значением для обеспечения национальной безопасности (например, развитие системы ГЛОНАСС). При этом проекты, носящие менее глобальный характер, переданы для реализации посредством других инструментов взаимодействия государства и бизнеса, например, таких как концессионные соглашения между публичным и частным инвестором.

Исследования результативности различных инструментов поддержки предпринимательства в целом и отдельных отраслей промышленности в частности показали, что применение таких инструментов, как предоставление прямых или косвенных субсидий, реализация в отношении какого-либо хозяйствующего субъекта режима наибольшего благоприятствования в стратегической перспективе, негативно сказывается на результативности отрасли или экономики региона в целом [Барковский, Воробьев, 2015]. Кроме того, в современных исследованиях является доказанным тот факт, что и небольшие и крупные организации могут эффективно реализовывать инновационную деятельность.

Согласно современной теории государственного регулирования экономики, стабильных экономических результатов можно достичь, только распространяя данные условия или предоставляя доступ одновременно всем хозяйствующим субъектам отрасли или региона на определенный период, не превышающий десять лет.

Оптимально данным условиям отвечает именно такой инструмент государственного регулирования, как реализация федеральных целевых программ, которые, с одной стороны, охватывают целиком определенную отрасль или регион, а с другой – реализуются не краткосрочно, как, например, проекты государственно-частного партнерства, и не закрепляются специальными нормативными актами, долговременно определяющими институциональную форму взаимодействия государства и бизнеса [Зеленцова и др., 2017].

Современная практика реализация ФПЦ указывает на то, что с помощью данного инструмента возможно достичь целей, имеющих стратегическое значение, высоких социально-экономических результатов в масштабах всей национальной экономики [Куракова, 2017]. Поэтому в настоящее время реализация программ, относящихся к развитию инновационных отраслей в более широком аспекте, является значимым направлением для трансформации структуры экономики.

По нашему мнению, основная причина отсутствия данных программ, при том что переход на инновационный тип развития является ключевым направлением развития национальной экономики, заключается в том, что нет логичных показателей результативности такой деятельности. Следовательно, поиск подобных показателей является значимым предметом исследований.

Существующие инструменты оценки результативности ФПЦ в инновационных отраслях промышленности в аспекте неошумпетерианского подхода к исследованию инноваций

Ключевым при определении результативности федеральных целевых программ в инновационных отраслях промышленности является применение современных достижений в области исследования специфики реализации инновационного процесса и особенностей функционирования рынков инновационных товаров.

Так, например, в работах, развивающих идеи Й. Шумпетера о «динамической монополии» на инновационных рынках, указывается на необходимость разделения инновационного процесса и диффузии инноваций. Также, согласно результатам современных исследований, принято разделять инновации, которые являются новинкой для внутреннего и для мирового рынка, в случае если речь идет о торгуемых на мировом рынке товарах и услугах. В ряде источников отмечается тот факт, что инновационный характер товара выражается в более высокой его прибавочной стоимости по сравнению с аналогами [Михайлец и др., 2014]. Так, именно для инновационных товаров в подавляющем большинстве антимонопольных законодательств отдельно определяются нормы, позволяющие «хищническое» рыночное поведение, предоставляющие возможность устанавливать более высокие цены, по сравнению с аналогичными на сопоставимом рынке, даже если компания-новатор находится в положении рыночного доминирования.

Данные аспекты фактически не учитываются в системе оценки современных ФПЦ, реализуемых в инновационных отраслях промышленности. Так, например, для оценки достижений в области инноваций и связанных с ними научных исследований используются показатели публикационной активности [Гарина и др., 2016]. Безусловно, данные значения являются весьма важными и в той или иной степени позволяют судить если не о качестве и результативности научных исследований, так о широте их представления в научном сообществе. Однако с позиции участия на мировых рынках эти показатели являются не настолько значимыми, как широта и степень представленности товаров на мировом рынке, широта экспортных поставок.

Также широко применяются показатели затрат на исследования и разработки, а также показатели их коммерциализации. Следовательно, данные показатели фиксируют только начальные и конечные точки реализации проектов в области развития и поддержки инноваций, но не отражают специфику и результативность самого процесса диффузии инноваций, его возможности и ограничения [Скуратов и др., 2015]. В подобных условиях, как представляется, фактически невозможно, основываясь на вышеназванных показателях, принимать оптимальные решения по корректировке реализуемых программ.

Концептуальные основы оценки результативности ФПЦ в инновационных отраслях промышленности

Существующую систему оценки показателей результативности ФПЦ в инновационных отраслях необходимо дополнить показателями, характеризующими:

- степень диффузии инноваций, то есть то, насколько фундаментальные и прикладные разработки, возможно реализованные в системе научно-исследовательских институтов, были реализованы в реальном секторе экономики;
- новизну представления товара на мировых инновационных рынках, включая географический охват присутствия, показатели конкурентоспособности с иностранными аналогами;
- оценку дополнительной прибавочной стоимости, получаемой в результате реализации инноваций, выражаемой, например, в показателе рентабельности, сопоставимо более высоким по сравнению с аналогичной отраслью или производством;
- инновационный характер производства в «традиционных» отраслях промышленности.

В этой связи является необходимым создание программ, направленных на реализацию следующих целей:

- развитие институциональной среды, позволяющей преодолеть препятствия на пути к реализации инноваций с учетом специфики российской институциональной модели научной

деятельности, включающей сравнительно большее значение государственного финансирования, усиливающуюся роль вузовской науки, технопарков и бизнес-инкубаторов;

– создание институциональных механизмов, позволяющих осуществлять поддержку экспорта как высокотехнологической продукции, так и продукции, реализуемой на «традиционных» рынках, произведенной с помощью инновационных методов.

Заключение

Федеральные целевые программы являются уникальным инструментом государственного регулирования, позволяющим достичь значимых социально-экономических целей посредством реализации одной или комплекса подпрограмм в течение определенного периода планирования, в среднем от трех до десяти лет. Само применение такого подхода является высокотехнологичным процессом государственного регулирования, требующим реализации многоаспектного взаимодействия государства и бизнеса.

Однако формирование и, что наиболее значимо, выбор инструментов оценки результативности данных программ должны быть основаны на положениях современной науки, нашедших свое подтверждение во множестве эмпирических исследований. В области разработки, внедрения, производства и распределения инновационной продукции в настоящее время сформирован ряд положений, содержание которых является весьма важным для современных исследований. Например, доказан тот факт, что необходимо разделять инновационный продукт и инновационный процесс, разработку и диффузию инноваций, а также что реализация инноваций должна является источником дополнительной прибавочной стоимости.

Современная оценка результативности ФПЦ в данной области на такие положения не опирается, а используемые показатели результативности не позволяют принимать обоснованные решения по корректировке положений ФПЦ. Разработка показателей, учитывающих данные особенности инновационных отраслей и инновационных рынков, позволит выявить проблемные моменты в реализации инновационных процессов, что, в свою очередь, будет способствовать созданию специализированных ФПЦ и на их основе институциональной модели, благоприятствующей эффективной разработке, внедрению и распространению инноваций.

Библиография

1. Балюк В.И. и др. Модернизация методики оценки эффективности федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014 – 2020 гг.» с помощью аппарата оценочных функций // *Инновации*. 2015. № 2 (196).
2. Барковский С.С., Воробьев А.А. Технология планирования ресурсного обеспечения федеральных целевых программ // *Финансы и управление*. 2015. № 3. С. 11-24.
3. Гарина С.М. и др. Анализ причин отклонения заявок на получение субсидии в рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014 – 2020 годы» // *Химическая технология*. 2016. Т. 17. № 3. С. 140-144.
4. Гарина С.М. К вопросу о подготовке заявок на получение субсидии в рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014 – 2020 годы» // *Альтернативная энергетика и экология*. 2016. № 11-12. С. 104-110.
5. Зеленцова Н.И. и др. Об экспертном рассмотрении заявок на получение бюджетного финансирования в рамках ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014 – 2020 годы» // *Инновации*. 2017. № 2 (220).
6. Куракова Н.Г. Об итогах реализации ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007 – 2013 годы» и «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009 – 2013 годы» // *LBC* 60. 2017.

7. Михайлец В.Б. и др. Индустриальный партнер как новый субъект федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014-2020 гг.» // *Инновации*. 2014. № 10 (192).
8. Мысаченко В.И. Экономико-правовые аспекты госрегулирования структурных преобразований в отраслях машиностроения // *Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата*. 2015. № 2. С. 107.
9. Программа «Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010 – 2015 годов и на перспективу до 2020 года». URL: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2018/298/>
10. Скуратов А.К. и др. Коллективы исполнителей проектов и успешность конкурсных заявок федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014 – 2020 годы» // *Наука. Инновации. Образование*. 2015. № 18.
11. Федеральная космическая программа России на 2016 – 2025 годы. URL: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2018/443/>

Modern approaches to assessing the effectiveness of implementation of federal target programs in innovative industries

Artur A. Suleimanov

Deputy General Director,
State Research Institute for Chemistry
and Technology of Organoelement Compounds,
105118, 38, Entuziastov av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: sulejmanovarticles@mail.ru

Abstract

The author of this article on the basis of modern approaches to the formation and implementation of federal target programs in innovative sectors shows that there are system limitations in the modern system of assessing the sustainability of the implementation of such programs. These limitations do not take into account the provisions of modern economic science in the field of production and distribution of innovative products, and accordingly do not allow for optimal management of program implementation. Based on the neo-Schumpeterian approach to the formation of innovation theory, the author proposes to create a system of indicators that take into account the effectiveness of diffusion of innovation, the level of added value of innovation and the degree of their novelty for the world market. The formation and, most significantly, the choice of tools for assessing the sustainability of these programs should be based on the provisions of modern science, which has been confirmed in a variety of empirical studies. It is proved that the development of indicators taking into account these features of innovative industries and innovative markets, will identify the problem areas in the implementation of innovative processes and allow to create specialized federal target programs, that will contribute to forming an institutional model, conducive to the effective development, implementation and dissemination of innovation.

For citation

Suleimanov A.A. (2018) *Sovremennye podkhody k otsenke effektivnosti realizatsii federal'nykh tselevykh programm v innovatsionnykh otraslyakh promyshlennosti* [Modern approaches to assessing the effectiveness of implementation of federal target programs in innovative industries]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 8 (3A), pp. 215-221.

Keywords

Innovation theory, federal target programs, effectiveness of state regulation, neo-Schumpeterian approach, economic structure, innovative industries.

References

1. Balyuk V.I. et al. (2015) Modernizatsiya metodiki otsenki effektivnosti fede-ral'noi tselevoi programmy "Issledovaniya i razrabotki po prioritetnym napravleniyam razvitiya nauchno-tekhnologicheskogo kompleksa Rossii na 2014 – 2020 gg" s pomoshch'yu apparata otsenochnykh funktsii [Modernization of the methodology for assessing the effectiveness of the Federal target program "Research and development on priority directions of scientific-technological complex of Russia in 2014 – 2020 years" with the help of the apparatus of evaluation functions]. *Innovatsii* [Innovation], 2 (196).
2. Barkovskii S.S., Vorob'ev A.A. (2015) Tekhnologiya planirovaniya resursnogo obespecheniya federal'nykh tselevykh programm [Technology of planning resource provision of federal target programs]. *Finansy i upravlenie* [Finance and management], 3, pp. 11-24.
3. *Federal'naya kosmicheskaya programma Rossii na 2016 – 2025 gody* [The Federal space program of Russia for 2016 – 2025]. Available at: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2018/443/> [Accessed 15/03/18].
4. Garina S.M. (2016) K voprosu o podgotovke zayavok na poluchenie subsidii v ramkakh FTsP "Issledovaniya i razrabotki po prioritetnym napravleniyam razvitiya nauchno-tekhnologicheskogo kompleksa Rossii na 2014 – 2020 gody" [On the issue of preparation of applications for subsidies under the Federal target program "Research and development on priority directions of scientific-technological complex of Russia in 2014 - 2020 years"]. *Al'ternativnaya energetika i ekologiya* [Alternative energy and ecology], 11-12, pp. 104-110.
5. Garina S.M. i dr. (2016) Analiz prichin otkloneniya zayavok na poluchenie sub-sidii v ramkakh FTsP "Issledovaniya i razrabotki po prioritetnym napravleniyam razvitiya nauchno-tekhnologicheskogo kompleksa Rossii na 2014 – 2020 gody" [Analysis of the reasons for the rejection of applications for the subsidy within the framework of the Federal target program "Research and development on priority directions of scientific-technological complex of Russia in 2014 – 2020 years"]. *Khimicheskaya tekhnologiya* [Chemical technology], 17(3), pp. 140-144.
6. Kurakova N.G. (2017) Ob itogakh realizatsii FTsP "Issledovaniya i razrabotki po prioritetnym napravleniyam razvitiya nauchno-tekhnologicheskogo kompleksa Rossii na 2007 – 2013 gody" i "Nauchnye i nauchno-pedagogicheskie kadry innovatsionnoi Rossii" na 2009 – 2013 gody" [On the results of the implementation of the Federal target program "Research and development on priority directions of scientific-technological complex of Russia in 2007 – 2013 years" and "Scientific and scientific-pedagogical personnel of innovative Russia" in 2009 – 2013"]. *LBC 60*.
7. Mikhailets V.B. et al. (2014) Industrial'nyi partner kak novyi sub"ekt federal'noi tselevoi programmy "Issledovaniya i razrabotki po prioritetnym napravleniyam razvitiya nauchno-tekhnologicheskogo kompleksa Rossii na 2014 – 2020 gg." [Industrial partner as a new subject of the Federal target program "Research and development on priority directions of scientific-technological complex of Russia in 2014 – 2020 years"]. *Innovatsii* [Innovation], 10 (192).
8. Mysachenko V.I. (2015) Ekonomiko-pravovye aspekty gosregulirovaniya struk-turnykh preobrazovaniy v otraslyakh mashinostroeniya [Economic and legal aspects of state regulation of structural reforms in the sectors of mechanical engineering]. *Uchenye trudy Rossiiskoi akademii advokatury i notariata* [Scientific works of the Russian Academy of advocacy and notaries], 2, p. 107.
9. *Programma "Yadernye energotekhnologii novogo pokoleniya na period 2010 – 2015 godov i na perspektivu do 2020 goda"* [The program "Nuclear power technologies of new generation in 2010 – 2015 and until 2020"]. Available at: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2018/298/> [Accessed 04/03/18].
10. Skuratov A.K. et al. (2015) Kollektivnyy ispolniteley proektov i uspekhnost' konkursnykh zayavok federal'noi tselevoi programmy "Issledovaniya i razrabotki po prioritetnym napravleniyam razvitiya nauchno-tekhnologicheskogo kompleksa Rossii na 2014-2020 gody" [Teams of project implementers and the success of applications for the Federal target program "Research and development on priority directions of scientific-technological complex of Russia in 2014 – 2020 years"]. *Nauka. Innovatsii. Obrazovanie* [Science. Innovation. Education], 18.
11. Zelentsova N.I. i dr. (2017) Ob ekspertnom rassmotrenii zayavok na poluchenie byudzhetnogo finansirovaniya v ramkakh FTsP "Research and development on priority directions of scientific-technological complex of Russia in 2014 – 2020 years" [On expert consideration of applications for budget funding within the framework of the Federal target program "Research and development in priority areas of development of the scientific and technological complex of Russia for 2014 – 2020"]. *Innovatsii* [Innovation], 2 (220).