

Блинова Наталья Владимировна

кандидат политических наук,
доцент кафедры государственного управления
и политических технологий
Государственного университета управления

Знаменский Дмитрий Юрьевич

кандидат политических наук, доцент,
заместитель заведующего кафедрой государственного
управления и политических технологий
Государственного университета управления

К ВОПРОСУ О МУНИЦИПАЛЬНОМ РАКУРСЕ ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация:

Статья посвящена проблемам развития инновационной активности на местном уровне. Раскрыто содержание категории «муниципальная инновационная система», а также представлена развернутая характеристика муниципальной инновационной политики как совокупности мероприятий, программ и решений органов местного самоуправления, направленных на активизацию инновационной деятельности на территории муниципального образования, повышение эффективности этой деятельности в целях капитализации научно-технического потенциала муниципального образования.

Ключевые слова:

инновации, государственная инновационная политика, национальная инновационная система, муниципальная инновационная политика, муниципальная инновационная система.

Blinova Natalia Vladimirovna

PhD in Political Science, Assistant Professor,
Public Administration
and Political Technologies Department,
State University of Management

Znamenskiy Dmitriy Yurievich

PhD in Political Science, Assistant Professor,
Deputy Head of Public Administration
and Political Technologies Department,
State University of Management

CONCERNING THE MUNICIPAL PERSPECTIVE OF THE INNOVATION POLICY

Summary:

The article studies the problems of innovative activity development at the municipal level. The authors define and justify the content of the 'municipal innovative system' category, and describe in detail municipal innovative politics as a complex of local government's actions, programs and decisions focused on the reinforcement of the innovative activity in the municipal territory, the increase of efficiency of this activity for capitalization of scientific and technological potential of the municipal entity.

Keywords:

innovations, state innovative policy, national innovative system, municipal innovative policy, municipal innovative system.

Актуальность исследования муниципального контекста развития национальной инновационной системы в настоящее время не вызывает сомнений. Во-первых, местное самоуправление представляет собой уровень публичной власти, максимально приближенный к населению. Так, Председатель Государственной думы ФС РФ С.Е. Нарышкин на первом муниципальном экономическом форуме 24 сентября 2015 г. в г. Дмитрове (Московская область) подчеркнул значительную роль муниципальных образований в процессе внедрения инноваций. Кроме того, нельзя не отметить расширение сектора малых и средних инновационных предприятий в структуре как региональной, так и общенациональной инновационной системы. На практике реализация инновационных проектов предприятиями малого и среднего бизнеса с первого этапа неразрывно связана с местными властями. Размещение бизнеса, его логистика, возможность развития упираются в первую очередь в органы местного самоуправления и муниципальные организации. Таким образом, содействие реализации инновационных инициатив малого и среднего бизнеса выступает в качестве одного из ключевых направлений государственной инновационной политики.

Неслучайно еще в 2005 г. Правительством РФ было установлено, что инфраструктура инновационной системы должна развиваться в первую очередь на территориях субъектов и муниципальных образований Российской Федерации с высокой концентрацией инновационного потенциала, включая наукограды, академгородки, особые экономические зоны и иные виды технополисов в соответствии с условиями конъюнктуры внутреннего и мирового рынков.

Именно на местном уровне происходит закладка предпосылок для широкой экономической активности вообще и стимулирования инновационной активности малого и среднего бизнеса в частности. Ключевая роль в реализации одного из важнейших компонентов национальной инновационной системы – инновационной инфраструктуры – принадлежит в основном муниципалитетам.

Инновационная инфраструктура представляет собой совокупность взаимосвязанных подсистем и объектов, необходимых для реализации инновационной деятельности (от генерации

идеи до реализации готового инновационного продукта). В составе инновационной инфраструктуры можно выделить: 1) нормативно-правовую подсистему (то есть действующее законодательство, льготы и привилегии для инновационных компаний, налоговые преференции, правовые механизмы субсидирования и бюджетной поддержки); 2) производственно-технологическую подсистему (технопарки, комплексы, центры, кластеры и т. п.); 3) систему подготовки и повышения квалификации научных кадров (структура и состав кадров, доступность и качество системы повышения квалификации и обучения персонала, научно-образовательная среда); 4) финансово-инвестиционную подсистему (доступность капитала, наличие обеспеченных бюджетных источников, внебюджетные венчурные фонды, гарантийные, посевные, стартовые фонды и программы); 5) информационную инфраструктуру (общегосударственные и региональные системы научно-технической информации, интернет, маркетинговые и консалтинговые компании, структуры и программы поддержки малого и среднего бизнеса, выставки и т. д.); 6) логистическо-бытовую инфраструктуру (транспортные, складские объекты, кластеры, выставки, интернет).

Возможности муниципалитетов существенно ограничены в финансовом и кадровом блоке, однако наличие и качество компонентов инновационной инфраструктуры находятся в непосредственной зоне ответственности органов местного самоуправления.

В каждом выделенном спектре инновационной инфраструктуры можно обозначить конкретные объекты (например, дороги, гарантии, закон) и субъекты инфраструктуры (например, венчурный фонд, региональная администрация, банк, университет). Отметим, что в качестве субъекта инновационной инфраструктуры органы местного самоуправления могут выступать в каждом из выделенных секторов, а следовательно, потенциал влияния муниципальных властей на развитие инновационной деятельности достаточно велик.

В связи с вышеизложенным требует уточнения понятие государственной инновационной политики. Следует согласиться с А.С. Сибиряевым, понимающим под последней институциональную и процессуальную деятельность государственных структур по разработке и внедрению во все сферы общественной жизни достижений науки и технологий с целью удовлетворения рыночных или общественных потребностей, а также получения положительного социально-экономического эффекта [1].

В данном контексте национальную инновационную систему (НИС) следует рассматривать как синкретическую совокупность экономических субъектов и институтов, функционирование которых направлено на генерирование и диффузию инноваций [2]. Необходимо при этом добавить, что в контексте федеративного государства национальная инновационная система представляет также системное единство региональных и местных (муниципальных) инновационных систем. Последнюю можно охарактеризовать как часть национальной инновационной системы (преобразующей знания в новые товары, услуги и технологии, потребляемые на региональных и глобальных рынках), определяющую уровень инновационной активности малого и среднего бизнеса на конкретной территории.

Данным уровням инновационной системы соответствуют, как представляется, три уровня инновационной политики: общегосударственный (федеральный), региональный и муниципальный. На любом уровне инновационной политики думается уместным использование системно-динамического подхода к ее исследованию [3].

В соответствии с указанным подходом предполагается, что политика имеет как минимум три измерения: пространственное, временное и технологическое. Первое сопряжено с областью осуществления политики, а также с теми политическими институтами и государственными (муниципальными) органами, которые задействованы в этом процессе. Второе предполагает выделение ряда этапов жизненного цикла политики, а именно формирования, реализации и оценки ее результативности и эффективности. Третье означает ключевую роль технологий взаимодействия власти, бизнеса и общества в рассматриваемых процессах.

При таком подходе можно определить муниципальную инновационную политику как совокупность мероприятий, программ и решений органов местного самоуправления, направленных на активизацию инновационной деятельности на территории подведомственного муниципального образования, повышение эффективности этой деятельности в целях капитализации научного потенциала муниципального образования.

Конкретизируя содержание пространственного измерения муниципальной инновационной политики, отметим два важных момента. Во-первых, большое значение имеют нормативно-правовые и концептуальные основы инновационной политики на всех трех уровнях власти, поскольку они задают ее основные направления и методы реализации. Во-вторых, необходимо заострить внимание на том, какие институты (в том числе органы государственной власти, местного самоуправления, бизнес-структуры и институты гражданского общества) заинтересованы в дан-

ном направлении государственной политики. Наконец, учитывая специфику различных муниципальных образований (например, наукограды обладают высоким научным потенциалом, а муниципальные районы – территорией для размещения производства), особый смысл приобретают механизмы межмуниципального сотрудничества в рамках реализации муниципальной инновационной политики, а также скоординированной работы местных и региональных властей, согласованности соответствующих планов и программ.

Рассматривая временное измерение муниципальной инновационной политики, выделим несколько ее ключевых этапов: 1) анализ инновационного потенциала муниципального образования и возможностей его участия в тех или иных инновационных проектах, этапах инновационной деятельности; 2) формирование муниципальных интересов и целей, ожиданий от инновационного бизнеса; 3) определение основных направлений, форм и объемов муниципальной поддержки на каждом этапе инновационной деятельности, а также направлений развития и формирования инновационной инфраструктуры; 4) согласование с заинтересованными субъектами программ поддержки инновационной деятельности в муниципальном образовании и развития инновационной инфраструктуры; 5) принятие решений, утверждение программ; 6) реализация принятых программ; 7) контроль и оценка реализации программ.

Что касается третьего, технологического измерения муниципальной инновационной политики, то оно сопряжено с комплексом методов взаимодействия местных властей, бизнеса и населения на всех этапах осуществления политики. Собственно говоря, в данном контексте муниципальная инновационная система понимается еще и как система отношений между элементами социального и экономического комплекса, порожденных нововведениями и инновационной деятельностью [4]. Безусловно, ее развитие непосредственно испытывает на себе влияние триады взаимосвязей «личность – общество – власть».

Ограниченный объем настоящей статьи не позволяет дать развернутую характеристику каждого из приведенных элементов, что должно стать предметом отдельной публикации.

Специфика муниципального уровня инновационной политики, как представляется, заключается в следующих особенностях: 1) реализация в конечном итоге всех инновационных проектов на территории того или иного муниципального образования (то есть «на земле»); 2) непосредственное взаимодействие органов местного самоуправления, бизнеса и населения; 3) возможность формирования на территории муниципального образования зон с высокой концентрацией научного потенциала (наукоградов, технико-внедренческих зон и т. п.); 4) взаимное, а не одностороннее влияние различных субъектов муниципальной инновационной системы.

Как отметил заместитель начальника управления инновационного развития и инфраструктуры Роснауки Г.В. Шепелев, «существуют серьезные дисбалансы в создании организаций инфраструктуры. Если по части направлений существует достаточно развитая система, то по другим работа практически не начата. Серьезной задачей на ближайшую перспективу является создание такой инфраструктуры инновационной деятельности, которая позволяет обеспечить необходимый баланс ресурсов инновационных предприятий» [5]. Большая роль в этом процессе принадлежит муниципальным властям, заинтересованным в развитии бизнеса с высокой налоговой нагрузкой, но с низкими отрицательными эффектами.

В настоящее время при глубоком понимании необходимости развития инновационной инфраструктуры на местном уровне практическая реализация существенно ограничена рядом факторов: финансовая слабость муниципальных образований, высокий износ (а чаще вообще отсутствие) хозяйственной инфраструктуры, постоянный процесс перераспределения полномочий в системе, низкий уровень стратегического планирования в муниципальных образованиях [6], слабая информированность должностных лиц муниципалитетов о принципах, целях и направлениях национальной инновационной политики, о возможностях участия в ее реализации муниципального образования.

Дополнительной проблемой, возникающей на местном уровне, является стремление органов местного самоуправления переложить на местный бизнес большую часть накопившихся социальных проблем муниципального образования.

Тем не менее уже встречаются примеры позитивного сотрудничества инновационных компаний малого и среднего бизнеса и местных властей. Так, например, по Московской области: в г. Химки открыт высокотехнологичный завод по производству пластиковых изделий для обеспечения безопасности дорожного движения, десятки наукоемких и инфраструктурных проектов на стадии реализации в Домодедовском и Дмитровском районах. Одними из наиболее позитивных примеров развития муниципальной инновационной системы можно считать особые экономические зоны в Дубне и «Ступино квадрат». Все большее число проектов переходит на этап реализации в наукоградах (Королев, Жуковский, Черноголовка и пр.). Процесс, определенно, идет по нарастающей.

В условиях экономических вызовов, стоящих перед страной сегодня, муниципальные власти пытаются «нащупать» новые пути повышения своей экономической самостоятельности, и серьезный потенциал в этом направлении развития территории несет включение в процесс инноватизации национальной экономики, стимулирование инновационной активности малого и среднего бизнеса, создание привлекательных условий для исследователей и новаторов в конкретном муниципальном образовании.

Таким образом, несмотря на ряд отмеченных выше проблем, именно муниципальный уровень инновационной политики выступает в настоящее время в качестве определяющего в процессе формирования не только муниципальной и региональной, но и национальной инновационной системы.

Ссылки:

1. Сибиряев А.С. Государственная инновационная политика в Российской Федерации: подходы к разработке и реализации : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2011.
2. Знаменский Д.Ю. Государственная научно-техническая политика: разработка, реализация, оценка эффективности : монография. М., 2010.
3. Знаменский Д.Ю. Системно-динамический подход к исследованию процесса формирования и реализации государственной политики // Теория и практика общественного развития. 2014. № 12. С. 104–106.
4. Знаменский Д.Ю. Государственная научно-техническая политика ...
5. Шепелев Г.В. Проблемы развития инновационной инфраструктуры [Электронный ресурс]. URL: http://regions.ex-tech.ru/left_menu/shepelev.php (дата обращения: 25.10.2015).
6. Блинова Н.В. О природе взаимодействия власти, бизнеса и общества // Вестник университета (Государственный университет управления). 2011. № 20. С. 14–18.

References:

1. Sibiryaev, AS 2011, *The state innovation policy of the Russian Federation: the approaches to the design and implementation*, PhD thesis abstract, Moscow.
2. Znamenskiy, DY 2010, *State scientific and technical policy: development, implementation, performance evaluation: a monograph*, Moscow.
3. Znamenskiy, DY 2014, 'System-dynamic approach to the study of the process of formation and implementation of public policies', *Theory and Practice of Social Development*, no. 12, p. 104-106.
4. Znamenskiy, DY 2010, *State scientific and technical policy: development, implementation, performance evaluation: a monograph*, Moscow.
5. Shepelev, GV 2015, *Problems of development of innovative infrastructure*, retrieved 25 October 2015, <http://regions.ex-tech.ru/left_menu/shepelev.php>.
6. Blinova, NV 2011, 'On the nature of interaction between the government, business and society', *Bulletin of the University (State University of Management)*, no. 20, p. 14-18.