

---

# ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Наталья Блинова\*  
Дмитрий Знаменский\*\*

*В статье рассмотрены процесс институционализации национальной инновационной системы на местном уровне в рамках реализации государственной инновационной политики. В институциональном разрезе анализируются содержание и направления муниципальной инновационной политики, а также формы участия и взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в сфере развития инноваций и стимулировании инновационной деятельности на конкретных территориях.*

Установка на формирование и развитие национальной инновационной системы (НИС) выступает в качестве одного из стратегических приоритетов государственной политики Российской Федерации на протяжении последнего десятилетия. При этом под НИС следует понимать совокупность институтов государственного и частного секторов, которые, вступая во взаимодействия, обеспечивают возникновение и внедрение новых технологий в масштабах региона, отдельного государства, глобального рынка [5. С. 2]. Таким образом, в фокусе исследования в данном случае находится не только индивидуальная деятельность того или иного субъекта инновационной активности, но и сфера их взаимодействия. Безусловно, инновационная система государства не может рассматриваться как простая сумма составных элементов – это динамичная самовоспроизводящаяся среда, производящая не только инновационные товары и услуги, но и новые бизнес-процессы, технологии и системы управления, институты, позволяющие инновационной системе развиваться далее.

Думается, что эффективное решение проблемы формирования НИС, способной обеспечить инновационное развитие национальной экономики и ее устойчивый рост, лежит в четком понимании места и роли каждого элемента и участника системы, а также характера их взаимодействий. А одним из перспективных уровней декомпозиции для указанного анализа может выступать уровень муниципального образования – конкретной локальной территории, где протекает непосредственно инновационная деятельность.

В числе основных факторов, влияющих на формирование национальной инновационной системы, помимо характеристики природных и трудовых ресурсов страны, необходимо отнести особенности исторического развития институтов и форм предпринимательской деятельности [2. С. 64]. Особое значение приобретают локальные факторы: присутствие в конкретном муниципальном образовании и уровень развития инновационных институтов, научной среды, инфраструктуры, пригодной для высокотехнологичных производств, отношение местных властей (которые первыми встречают инвесторов и сопровождают на

---

\* 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.

всех этапах развития инновационного проекта), содержание муниципальной инновационной политики на территории присутствия инновационного бизнеса. Поэтому, как неоднократно отмечалось представителями политического руководства страны и экспертного сообщества, значительная роль в процессе внедрения инноваций принадлежит муниципальным образованиям, а также структурам малого и среднего бизнеса. Таким образом, подчеркивается особое место местного уровня национальной инновационной системы.

Представляется необходимым, в связи с вышеизложенным, обратить особое внимание на процесс институционализации НИС на самом нижнем ее уровне – муниципальном. Именно там главным образом осуществляется реальное взаимодействие инновационного бизнеса, власти и общества. Представляется справедливой позиция Л. Гохберга, отмечавшего, что эффективность национальной инновационной системы в целом зависит от того, «как они (субъекты инновационной деятельности) взаимодействуют друг с другом в качестве элементов коллективной системы создания и использования знаний, а также собственными институтами (такими как ценности, нормы, право) [3. С. 23]. Не случайно Стратегия инновационного развития Российской Федерации до 2020 г. в качестве одной из ключевых задач реализации называет активизацию деятельности по реализации инновационной политики, осуществляемую органами государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями.

Как уже отмечалось авторами в предыдущих публикациях, национальную инновационную систему России следует представлять как системное единство региональных и муниципальных инновационных систем. Последнюю можно охарактеризовать как часть НИС, определяющей уровень инновационной активности малого и среднего бизнеса на конкретной территории [1]. Органы местного самоуправления выступают на этом уровне не просто как представители публичной власти, но и как активные участники процесса формирования благоприятной среды для инновационной деятельности, конечно, в том случае, если муниципалитет выступает актором инновационной политики, поддерживая государственную инновационную политику, а также формируя собственную муниципальную инновационную политику.

Специфика муниципального уровня инновационной политики, как представляется, заключается в следующих особенностях: 1) все инновационные проекты реализуются на территории того или иного муниципального образования; 2) непосредственное взаимодействие органов местного самоуправления, бизнеса и населения; 3) возможность формирования на территории муниципального образования зон с высокой концентрацией научного потенциала; 4) взаимное, а не одностороннее влияние различных субъектов муниципальной инновационной системы [1].

Таким образом, муниципальная инновационная политическая повестка концентрируется на экономических интересах конкретной территории, рассматривая инновационный бизнес как перспективного инвестора, которому есть, что предложить, но и велики ожидания отдачи от каждого реализуемого проекта. В этом смысле муниципальная инновационная система ограничена возможностями территории и не в состоянии компенсировать, например, недостатки экономической политики государства, неразвитости венчурных фондов в России и т.д. Однако муниципальный уровень представляет собой не абстрактное пространство идей и рассуждений, а конкретную территорию с реальными инновационными проектами и четкими формализованными интересами участников, что позволяет уже сегодня проводить не только изучение успешного опыта отдельных муниципалитетов, которым удалось привлечь инвесторов и реализовать удачные инновационные проекты до стадии выпуска готовой продукции, но и делать теоретические обобщения этого опыта, выявляя закономерности в процессах и отношениях между властью и бизнесом, сложившихся при реализации этих проектов в муниципальных образованиях.

Заостряя внимание на институциональных основах национальной инновационной системы и политики, представляется важным отметить, что процесс институционализации происходит на всех уровнях: общенациональном, региональном, муниципальном [4. С. 105]. При этом на каждом из обозначенных уровней проявляются специфические, релевантные именно этому уровню приоритеты. Так, проведение бюджетно-налоговой, финансово-кредитной политики, стимулирующей инновационную деятельность, поддержка фундаментальной науки и системы образования – задачи, входящие в компетенцию федеральных

органов власти. Вопросы же формирования и развития инфраструктуры для инновационных проектов, территориальных условий для высокотехнологичных и наукоемких производств – решаются на уровне органов местного самоуправления и регионов.

Как представляется, в качестве основных институтов, вовлеченных сегодня в процесс формирования национальной инновационной системы, можно назвать: органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления, научно-образовательный комплекс, инвесторы (система организаций, обеспечивающих процесс воспроизводства инвестиций в НИС), бизнес, институты рыночной инфраструктуры.

Органы государственной власти и управления (общенационального и регионального уровней) являются сегодня ключевым субъектом инновационной деятельности в России. Государство выполняет, с одной стороны, роль регулятора системы общественных отношений в области инновационной деятельности, а с другой – осуществляет управление собственной государственной инновационной деятельностью (например, учреждая научно-исследовательские и образовательные организации).

Основными институтами, выполняющими функцию разработки и реализации государственной инновационной политики в России можно назвать: Министерство экономического развития РФ, Министерство образования и науки РФ, Министерство финансов РФ, Центральный банк России, систему государственных закупок и различные межведомственные комиссии по научно-технической политике.

Конечный результат проводимой государственной политики обозначенными институтами выражается на местном уровне в виде определенного состояния бизнес-климата, набора макроэкономических условий (уровень инфляции, ставка рефинансирования, тарифы, налоги и т.д.), а также характер государственного администрирования (защита собственности, независимость судов, правопорядок, качество государственных услуг и т.д.) которые благоприятствуют активизации инновационной деятельности.

От деятельности органов государственной власти субъектов РФ во многом зависят социально-экономические параметры бизнес-климата, специфические инструменты формирования инновационной среды: программы государственно-частного партнерства, льготы, преференции, состояние

инфраструктуры, система государственных закупок в регионе, социальные программы и условия жизни на территории региона.

На сегодня, по данным Минэкономразвития России, в стране насчитывается не менее 125 территориальных кластеров, из которых более половины имеют сформированные органы управления, а треть – разработанные стратегические или программные документы, регулирующие их развитие. Из них более 70 – получают методологическую и консультационную помощь в рамках центров кластерного развития созданных в регионах. Кластерные проекты имеют поддержку федерального бюджета и являются на сегодня приоритетными. Сложившееся положение дел активизирует и участие муниципальных образований в развитии НИС.

Именно государство определяет состав научно-исследовательских структур, то есть институтов производства и распространения знаний (в т.ч. РАН и отраслевые академии наук; национальные исследовательские университеты и иные вузы, в т.ч. институты послевузовского образования – аспирантура, докторантура; государственные инновационные корпорации – «Роснано», фонд «Сколково» и т.д.). Распределение их по муниципальным образованиям крайне неравномерно: научно-образовательный потенциал наукограда и муниципального района полярно различается, однако здесь важно активизировать механизмы межмуниципального сотрудничества, а также координацию на уровне региона и государства. Направлением регулирования и приложения усилий концентрируются по этим направлениям в виде институтов инфраструктурного обслуживания НИС: технопарки, технологические и производственные кластеры, особые экономические зоны, промышленные, выставочные комплексы, наукограды, бизнес-инкубаторы и т.п.

Что касается конкретных мер государственной поддержки инновационной деятельности, то Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» ее определяет следующие ее формы: а) предоставление льгот по уплате налогов, сборов, таможенных платежей; б) образовательные услуги; в) информационная и консультационная поддержка, содействие в формировании проектной документации; г) формирование спроса на инновационную продукцию; д) финансовое обеспечение; е) реализация целевых программ; ж) поддержка экспорта; з) обеспечение инфраструктуры и др.

Федеральное законодательство определяет также, что перечисленные формы поддержки инновационной деятельности могут осуществляться органами местного самоуправления. В качестве основных направлений участия муниципалитетов в формировании и развитии НИС можно назвать: 1) экономическое регулирование (налоговые льготы, муниципальные закупки инновационных товаров и услуг, различные формы финансовой поддержки); 2) административное регулирование (разработка и реализация инновационной стратегии муниципального образования, включение в федеральные и региональные программы, информационное и консультативное сопровождение и поддержка, перепрофилирование муниципальных образовательных учреждений по направлениям реализуемых на территории инновационных проектов); 3) непосредственное участие в инновационных проектах в рамках муниципально-частного партнерства или иных формах совместной деятельности власти, бизнеса и общества (информирование, консультирование, развитие инфраструктуры кадровое обеспечение инновационных проектов на территории).

Бизнес-сообщество, участвующее в инновационном процессе, также представляется неоднородным. Условно можно выделить две группы, которые имеют принципиально разную целевую ориентацию, а, следовательно, выстраивают разную систему взаимодействий с органами государственной власти и местного самоуправления.

Первая группа - институты коммерциализации инновационных продуктов и услуг такие, как венчурные фонды и компании, лизинговые, страховые, маркетинговые организации, информационные и консалтинговые агентства, системы защиты прав интеллектуальной собственности. Данная группа существенно привязана к общенациональной инновационной политике, системе федерального законодательства, а значит, область ее взаимодействий строится приоритетно с федеральными органами власти.

Вторая группа - производственные компании, ключевые субъекты инновационной деятельности, которые по сути связывают воедино усилия всех прочих участников НИС до той степени, когда на выходе получается готовый полезный продукт инновационного характера с фиксированным финансовым результатом. Сюда относятся малый и средний бизнес, крупные интегрированные

компании, транснациональные компании, консорциумы, финансово-промышленные группы; научно-технические альянсы; госкорпорации; промышленные кластеры, свободные экономические зоны и др. Внутри этой группы, конечно, тоже стоит четко разделять крупный и малый бизнес, с точки зрения их потенциальных возможностей взаимодействовать непосредственно с органами государственной власти, однако отметим, что реальный производственный объект в ходе своего формирования и рабочего функционирования зависит от органов местного самоуправления при решении территориальных, инфраструктурных, организационных и социальных вопросов своей деятельности.

Примером успешного выстраивания системы отношений между органами местного самоуправления и инновационным бизнесом на взаимовыгодных условиях можно назвать проекты в реализуемые в г. Химки, в Дмитровском муниципальном районе, в г. Дубна, в г. Лобня и проч.

В фокусе интересов институтов гражданского общества, безусловно, находятся вопросы уровня жизни и благосостояния населения, достигаемое, в том числе, и через развитие науки и внедрение инноваций в реальный сектор. В то же время нельзя не отметить неоднородность указанных институтов и разнонаправленность их целей и установок. В этой связи обращает на себя внимание возрастающая в современных условиях роль т.н. функционального представительства», которым обозначают всю совокупность взаимоотношений государства и групп интересов.

Таким образом, структура российской национальной инновационной системы на местном уровне представлена сложным комплексом государственных, муниципальных и общественных институтов, тесно взаимодействующих друг с другом. Как правило, данное взаимодействие сводится к разнообразным мерам прямой и косвенной поддержки инновационных проектов, в которых на паритетных началах участвует государство, местная власть и бизнес. Высокая степень участия государственных институтов в формировании и функционировании НИС обусловлена, как представляется, в первую очередь спецификой инновационных процессов (значительная капиталоемкость, высокая степень риска, зависимость от общего состояния научной и образовательной среды, хозяйственной инфраструктуры, кадрового потенциала, уровня защиты

интеллектуальной собственности и др.). Однако следует отметить начавшийся активный процесс включения органов местного самоуправления в стимулирование инновационной активности на подведомственных территориях, расширение участия местных властей в инфраструктурных проектах, кла-

стерных программах, расширение спектра и направлений муниципальной политики в области инноваций. Расширение участия органов местного самоуправления в процесс институционализации НИС увеличивает потенциал НИС в целом и ее возможностей для дальнейшего успешного развития.

### Литература:

1. Блинова Н.В., Знаменский Д.Ю. К вопросу о муниципальном ракурсе инновационной политики // Теория и практика общественного развития. 2015. № 20.
2. Васильева Е.Н. Институциональные основы инновационной экономики // TERRA ECONOMICUS. 2010. Том 8. № 3. Часть 3.
3. Гохберг Л. Национальная инновационная система России в условиях «новой экономики» // Вопросы экономики. 2003. № 3
4. Знаменский Д.Ю. Системно-динамический подход к исследованию процесса формирования и реализации государственной политики // Теория и практика общественного развития. 2014. № 12.
5. Чеботарев Н.Ф. Национальная инновационная система России // Аудит и финансовый анализ. 2007. № 3.

## THE NATIONAL INNOVATION SYSTEM INSTITUTIONALIZATION AT THE MUNICIPAL LEVEL

The article describes the institutionalization of the national innovative system at the local level within realization of the state innovative policy. The content and directions of municipal innovative policy as well as forms of participation and interaction of local governments and public authorities in the sphere of development of innovations and stimulation of innovative activity are analyzed.

Natalia Blinova,  
Associate Professor, Public Administration  
and Political Technologies Department, State  
University of Management.  
Dmitriy Znamenskiy,  
Candidate of Science (Political Sciences),  
Deputy Head, Public Administration and  
Political Technologies Department, State  
University of Management.

### Ключевые слова:

инновации, инновационная политика;  
национальная инновационная  
система; институты; муниципальная  
инновационная система.

### Keywords:

innovations, innovation policy, national  
system of innovations, institutions, municipal  
system of innovations.

### References:

1. Blinova N.V., Znamenskiy D.Y. K voprosu o municipal'nom rakurse innovacionnoj politiki [On the issue of the municipal perspective of innovation policy] // Teorija i praktika obshhestvennogo razvitija. [Theory and Practice of Community Development]. 2015. № 20.
2. Vasilyev E.N. Institucional'nye osnovy innovacionnoj jekonomiki [The institutional foundations of an innovative economy] // TERRA ECONOMICUS. 2010. Volume 8. № 3. Chast` 3.
3. Hochberg L. Nacional'naja innovacionnaja sistema Rossii v uslovijah «novoj jekonomiki» [National Innovation System of Russia in the conditions of the «new economy»] // Voprosy jekonomiki [Questions of economy]. 2003. № 3.
4. Znamenskiy D.Y. Sistemno-dinamicheskij podhod k issledovaniju processa formirovanija i realizacii gosudarstvennoj politiki [System-dynamic approach to the study of the process of formation and implementation of public policies] // Teorija i praktika obshhestvennogo razvitija [Theory and Practice of Social Development]. 2014. № 12.
5. Chebotarev N.F. Nacional'naja innovacionnaja sistema Rossii [National Innovation System of Russia] // Audit i finansovyj analiz [Audit and financial analysis]. 2007. № 3.