

## ПРОБЛЕМЫ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

© 2010 С.Р. Байtimiров\*

**Ключевые слова:** инновационное развитие, муниципальные образования, инновации, инновационная деятельность, проблемы, законодательство, инновационная инфраструктура, ресурсы, инвестиции, эффективная модель управления.

Построение инновационной экономики Российской Федерации невозможно без инновационного прорыва на местах. В данной связи автором всесторонне проанализированы проблемы развития муниципальных образований и представлены пути их решения. Предлагается системно решать вопросы в инновационной сфере, обосновывается необходимость разработки модели эффективного управления инновационным развитием муниципальных образований.

В последние годы развитие инновационной деятельности далеко не в полной мере отвечало ожиданиям, связанным с формированием экономики инновационного типа, обеспечением динамичного устойчивого роста, повышением конкурентоспособности продукции и качества жизни населения. На сегодняшний день нет оснований говорить о технологических прорывах, интенсивном освоении результатов исследований и разработок. Восприимчивость бизнеса к нововведениям, особенно технологического характера, остается низкой. Более того, последние данные свидетельствуют об определенной стагнации в этой сфере.

В процессе исследования особенностей инновационного развития муниципальных образований установлено, что в сложившейся практике имеется ряд проблем.

Как показал анализ, действующая нормативная правовая база инновационной деятельности регулирует только ее отдельные аспекты, то же относится и к организационным, экономическим и финансовым мерам по ее созданию. Следует отметить, что существующее законодательство оторвано от реальности. Нет четкого понимания, что такое инновации. На местах люди не имеют представления о такой категории и под столь сегодня модным словом понимают все что угодно.

На данный момент неотработанность понятийного аппарата и, прежде всего, самого термина “инновации” является причиной отсутствия федерального закона “Об инновационной деятельности”. Следовательно, воз-

никает необходимость раскрытия содержательной стороны категориального аппарата инновационного развития. Базовым в этой сфере следует считать термин “инновация”.

Категория “инновация” происходит от латинского слова “*innovus*” (*in* - в и *novus* - новый). Инновация, по Й. Шумпетеру, впервые предложившему этот термин в работе “Теория экономического развития” в 1912 г., - новшество, которое применено в области технологии производства или управления некоторой хозяйственной единицы; двигатель, генератор прибыли.

После первой попытки дать определение инновации, данное понятие стало употребляться в более широком смысле, распространяясь не только на область технологии, но и на организационные, финансовые и любые другие методы, которые содействуют успешному, эффективному функционированию отраслей промышленности.

В мировой экономической литературе сложилось несколько подходов к определению категории “инновация”, которые трактуют инновацию как: процесс (Б. Твисс, А. Койре, И.П. Пинингс, В. Раппопорт, Б. Санта, В.С. Кабаков, Г.М. Гвишиани, В.Л. Макаров и др.); систему (Н.И. Лапин, Й. Шумпетер); изменение (Ф. Валента, Ю. В. Яковец, Л. Водачек и др.); результат (А. Левинсон, С.Д. Бешелев, Ф.Г. Гурвич)<sup>1</sup>.

Данные истолкования неясны, точно не соотнесены именно с термином “инновация”, здесь вплетаются другие категории, которым соответствуют свои определения.

\* Байtimiров Салават Раисович, аспирант Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, г. Уфа. E-mail: uiid@mail.ru.

В действительности происходит подмена понятий “новшество”, “новация”, “инновация”, “нововведение”, но между ними существуют различия, которые необходимо уточнить.

Принято считать, что “нововведение” является русским вариантом английского слова “innovation”. Буквальный перевод с английского языка означает “введение новаций”. Под новацией понимается нечто новое, то, что открыто, но не исследовано, а инновация - это то, что исследовано. Русское словосочетание “нововведение” означает процесс использования инновации и доведение ее до потребителя.

Под новшеством понимается новый порядок, новый обычай, новый метод, изобретение, новое явление. Новшество - это предмет инновации. Объединяющим началом понятий “новшество” и “инновация”, как отмечает А.М. Мухамедьяров<sup>2</sup>, является рассмотрение инноваций в двух значениях, т.е. как новшества (новое изделие, процессы, услуги) и как процесса его осуществления. Новшество - оформленный результат фундаментальных, прикладных исследований, разработок или экспериментальных работ в какой-либо сфере деятельности по повышению ее эффективности. Новшества могут оформляться в виде: открытий; изобретений; патентов; товарных знаков; рационализаторских предложений; документации на новый или усовершенствованный продукт, технологию, управленческий или производственный процесс; организационной, производственной или другой структуры; ноу-хау; понятий; научных подходов или принципов; документа (стандарта, рекомендаций, методики, инструкции и т.п.); результатов маркетинговых исследований и т.д. Для разработки новшества необходимо провести маркетинговые исследования, НИОКР, организационно-технологическую подготовку производства, производство и оформить результаты.

Наиболее точно и полно отражает сущность инноваций следующее определение: инновация - это новая или улучшенная продукция (товар, работа, услуга), способ (технология) ее производства или применения, нововведение или усовершенствование в сфере организации и (или) экономики производства и (или) реализации продукции, обеспе-

чивающие экономическую выгоду, создающие условия для такой выгоды или улучшающие потребительские свойства продукции (товара, работы, услуги)<sup>3</sup>.

Итак, действующая правовая база не обеспечивает в должной мере учета и согласования интересов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, бизнеса, инфраструктурных и монопольных секторов и социальной сферы в выработке единой инновационной политики.

Важно отметить, что без создания полноценной законодательной базы формирования и функционирования региональной инновационной системы не будет инновационного развития муниципальных образований. Должны быть определены цели и задачи, роль и место каждого из ведущих субъектов инновационной деятельности: науки, образования, производства и бизнеса. Все должно работать во взаимосвязи, а не разрозненно. Учитывая это, необходимо инновационные программы разрабатывать и реализовывать во всех муниципальных образованиях.

Эффективность инновационной деятельности во многом определяется инновационной инфраструктурой. При этом важнейшей характеристикой инновационной инфраструктуры является ее функциональная достаточность (полнота). В настоящее время можно говорить, что на территории муниципальных образований различных регионов существуют пока отдельные элементы инновационной инфраструктуры, нет целостности. При этом существует проблема слабой исследовательской базы - нет возможности создавать лаборатории, инновационные площадки.

На данный момент существует огромная проблема нехватки профессионалов в сфере науки и техники, нет специалистов по организации и управлению в инновационной сфере. Люди на местах, занимающиеся инновационной деятельностью и стоящие у руля, не понимают многих вопросов, связанных с управлением инновационным развитием. Наблюдается слабая компетентность. Нет обучающих программ, повышающих уровень по данному направлению, молодые кадры в достаточном количестве не подготавливаются.

Одним из важнейших вопросов на сегодня является методическое обеспечение инно-

вационного развития. На данный момент нет работающих методик оценки и управления. А если и существуют определенные методики оценки, то показатели не несут смысловой нагрузки, основываются на рейтинговых и экспертных оценках, отражаются лишь отдельные стороны инновационного процесса. Привлекаются люди из-за рубежа для разработки методического аппарата для российских условий хозяйствования, что в корне неверно. Наблюдается нехотение и неумение пользоваться существующими методиками, отсутствует желание учиться оценке инновационных проектов и их рисков как предприятий, так и чиновников.

Для того чтобы заниматься инновационной деятельностью (проводить исследования или выпускать продукцию) предприятия муниципальных образований должны обладать набором ресурсов, к основным из которых относятся:

- ◆ производственные помещения, исследовательская база или производственные мощности;

- ◆ кадры, обладающие необходимой квалификацией;

- ◆ научный задел, производственные технологии и т.п.;

- ◆ инвестиции для осуществления разработок или производства;

- ◆ информационные ресурсы;

- ◆ сбытовые сети, обеспечивающие продвижение продукции на рынки.

От наличия и состояния этих ресурсов, от возможностей предприятий муниципальных образований их использовать, зависит эффективность инновационной деятельности республики.

Как известно, научно-исследовательская база исследовательских организаций в основном устарела. Обновление приборного парка в большинстве из них было прервано почти на десятилетие. Отдельные закупки современного научного оборудования не могут радикально изменить ситуацию, поэтому с данной точки зрения вряд ли стоит надеяться на сохранение за предприятиями ведущих позиций по всему фронту научных исследований.

Производственные мощности предприятий также в основном устарели. Предприятиями осуществляется относительно мало за-

купок современного оборудования, способного обеспечить производство продукции высокой сложности.

Для обеспечения выпуска современной продукции необходимо обеспечить предприятиям возможность доступа к современному оборудованию и технологиям. Особенно актуальна эта проблема для малых и средних предприятий, которые в силу слабых финансовых возможностей и небольших объемов производства не могут приобрести современное оборудование. В то же время именно малые инновационные предприятия рассматриваются как один из основных источников инноваций для промышленности.

Следствием сложившегося положения вещей стала ситуация, когда фундаментальная наука создает продукт, который не может быть рационально использован внутри региона, страны. Вместо этого зачастую происходит передача перспективных научно-технических результатов за пределы, где уже и осуществляется их коммерциализация.

Серьезным ресурсом является научный задел, оставшийся от старых времен. Уникальные технологии, созданные в советское время, пока остаются ресурсом, поддерживающим отдельные островки бизнеса. Ряд предприятий продолжает выпускать небольшие партии приборов, которые успешно реализуются на внутреннем и внешних рынках. Однако примеров, когда осуществляется масштабное использование старых технологий, очень немного. Кроме того, следует отметить, что используемые нашими предприятиями технологии со временем морально стареют и сравнительная эффективность их постепенно уменьшается за счет разработки новых направлений и технологий, создаваемых на новой научной и технологической базе, которая практически отсутствует в настоящее время.

Еще одной проблемой предприятий, выпускающих такую продукцию, в последнее время является старение кадров, являющихся носителями этих технологий. Без поступления молодых работников используемые технологии могут быть частично утрачены. Восполнение кадрового потенциала за счет молодежи не покрывает потерь за счет оттока специалистов старшего поколения. Сложная ситуация складывается со средним техническим персоналом, который во многом

определяет эффективность использования технологий в промышленности.

Серьезной проблемой наукоемкого сектора экономики является доступ к инвестиционным ресурсам, который у большинства промышленных предприятий наукоемкой сферы ограничен. Развитие предприятий идет в основном за счет использования собственных средств. Практически нет поступлений заемных средств на этапе разработки продукции. Венчурные схемы привлечения капитала в настоящее время не работают, и элементарный анализ показывает, что в ближайшее время в значимых для экономики масштабах работать не будут из-за неразвитости фондового рынка. Системы посевного финансирования, которые начали развиваться в последнее время, также вряд ли решат проблемы масштабного развития вследствие незначительности выделяемых на это ресурсов в масштабах всей экономики.

Чтобы муниципальные образования развивались по инновационному пути развития, местная администрация должна занимать активную позицию, ориентированную на поиск и привлечение инвесторов, на максимально выгодную "подачу" своего муниципального образования как потенциально привлекательного объекта капиталовложений. Первым шагом на этом пути может быть принятие представительным органом муниципального образования нормативного акта, регламентирующего порядок и условия поддержки инновационной деятельности со стороны местной администрации.

В качестве основного критерия поддержки реализации инновационных проектов может быть приоритетность того проекта, которым достигается сохранение и создание рабочих мест, поддержание высокой занятости жителей муниципального образования, стимулирование занятости социально незащищенных слоев населения, расширение налогооблагаемой базы местного бюджета. Также во внимание принимается стратегическая важность проекта для социально-экономического развития муниципального образования. Приоритет имеют проекты, реализация которых содействует достижению стратегической цели развития муниципального образования.

При этом нестабильность условий в связи с частыми изменениями в налоговом за-

конодательстве и законах, ростом инфраструктурных ограничений и тарифов естественных монополий. Это общенациональные факторы, тормозящие реализацию подготовленных инновационных проектов. Причем рентабельность проектов в настоящее время более чувствительна к уровню базовых тарифов на услуги инфраструктурных монополий и транспортным издержкам (которые постоянно растут), чем к ставкам налогообложения, как это было раньше. Это означает необходимость более жесткого контроля со стороны государства за ростом тарифов естественных монополий.

Проблемой является и недостаточность для инновационного прорыва ресурсов российского финансового рынка - банковского сектора и рынка ценных бумаг. Финансовая система и ценообразование по-прежнему не обеспечивают межотраслевой перелив капитала. Быстрорастущие накопления не становятся вложениями в реальный сектор экономики. Главным источником обновления фондов и расширения производства остаются собственные средства предприятий.

В процессе исследования установлено, что причинами, способствующими росту неопределенности при осуществлении инновационной деятельности в муниципальных образованиях, являются следующие:

- ◆ высокие процентные ставки по кредитам;
- ◆ устойчивые инфляционные ожидания;
- ◆ постоянные колебания ставки рефинансирования;
- ◆ дефицит рублевых средств и другие причины.

Несмотря на то, что законами субъектов Российской Федерации устанавливаются государственные гарантии прав инвесторов, льготное налогообложение субъектов инвестиционной деятельности, снижение предусмотренных ставок за пользование землей регионов и другими природными ресурсами, предоставление льгот по аренде объектов недвижимости, находящихся в государственной собственности, предоставление инвестиционных налоговых кредитов, существуют проблемы несовершенства существующей системы инвестиционных льгот и защиты прав инвесторов.

Наиболее критическим условием для привлечения инвестиций и реализации инвести-

ционных проектов в регионах становится инфраструктурный потенциал территорий. Задача - предоставить инвестору площадку с подготовленной инфраструктурой "под ключ", как это осуществляется во многих субъектах Российской Федерации. Но многие перспективные инвестиционные предложения в регионах оказываются под угрозой срыва из-за недостатка готовых инвестиционных площадок, то есть дефицита энерго мощностей, низкого качества дорожной сети, логистики, инженерных и телекоммуникаций. Снятие инфраструктурных ограничений экономического роста возможно только объединенными усилиями всех уровней власти. Со стороны федерального центра в этом плане неотложными являются задачи разработки долгосрочной стратегии развития страны с ее привязкой к территориям, схем территориального планирования Российской Федерации и федеральных долгосрочных целевых программ развития и расширение механизмов государственно-частного партнерства в привлечении инвестиций.

Как показал проведенный анализ, характерной чертой многих муниципальных образований Российской Федерации является наличие одного градообразующего предприятия или профилирующей отрасли. Этот фактор, безусловно, повышает инвестиционный риск в таких районах. В целях снижения инвестиционных рисков необходимо диверсифицировать структуру экономики, гибко распределяя ресурсы по всем направлениям.

Актуальным на сегодня является реализации проектов, основанных на принципах государственно-частного партнерства. Несмотря на то, что в ряде российских регионов создается законодательство о государственно-частном партнерстве, оно несовершенно. Государственно-частное партнерство в реализации инновационных проектов реально включается в экономическую политику на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, но его развитие сдерживается рядом проблем правового и организационного характера.

В исследовании установлено, что в настоящее время существует ряд организационных факторов, которые затрудняют привлечение инвестиций и работу механизма управления инновационной деятельностью.

1. Не всегда существует четкое понимание минимального/оптимального состава элементов (субъектов и процессов) организационной структуры, в том или ином муниципальном образовании. Это возникает вследствие отсутствия:

♦ целостного работающего механизма, следовательно, отсутствия возможности узнать, достаточен ли используемый механизм в каждом отдельном муниципальном образовании;

♦ необходимости временного отрезка, чтобы можно было объективно оценить эффективность работы организационного механизма (наполнить структуру проектами; доработать их согласно требованиям; одобрить их реализацию; реализовать);

♦ необходимости / желания формирования нового механизма, действует "старый" механизм.

2. Нет четкого понимания взаимодействия и взаимодополняемости элементов (субъектов и процессов) механизма на практике.

3. Не всегда удается добиться полноценного функционирования элементов механизма, некоторые из которых могут вовсе выпасть из общей планируемой схемы. Это можно объяснить тем, что интересы отдельных участников, контролирующих определенные элементы, расходятся с интересами системы, т.е. отсутствует единая управляющая система для контроля за реализацией инновационных проектов, а также отсутствует системный подход в работе муниципалитетов.

4. Недостаточно ресурсов для единовременного формирования целостного механизма (нет средств для создания отдельного элемента, структуры, отсутствуют в необходимом количестве квалифицированные кадры, несвоевременно выделяются помещения для организационных элементов и т.д.). Соответственно правильно созданная функциональная структура видоизменяется, существует нестабильно, что ведет к неплановым результатам, снижению эффективности.

Действительно, органы местного самоуправления сегодня сталкиваются с недостатком ресурсного обеспечения. На местный уровень переданы главным образом объекты собственности, обременительных для местного бюджета, и незначительные налоговые источники, что ставит органы местного са-

моуправления в полную экономическую зависимость от государственных органов субъекта Федерации. В такой ситуации эффективность экономики муниципального образования находится в прямой зависимости от темпов и результативности работ по созданию оптимального механизма разрешения имеющихся противоречий, а важнейшая задача, стоящая перед федеральными органами государственной власти, - создание законодательных предпосылок обеспечения материально-финансовой самостоятельности муниципальных органов, и в первую очередь - совершенствование системы местного налогообложения. Задача же местных органов власти состоит в том, чтобы выбрать для реализации на своей территории те направления деятельности, которые способны принести местному сообществу наибольший социальный и экономический эффект.

5. Инфраструктура сопровождения инновационных проектов и малого предпринимательства плохо развита, отсутствует "административно-технологический коридор":

- ◆ нет положений упрощающих прохождение проектов/решений, касающихся их разработки или реализации;

- ◆ администрации муниципалитета, где планируется реализовывать проект, зачастую не в состоянии обеспечить на уровне региональных инстанций согласованность и "зеленый коридор" для скорейшего прохождения проекта, редко применяется практика "круглых столов";

- ◆ в муниципалитетах (совокупности муниципалитетов) не всегда есть приемлемая для инновационной деятельности инфраструктура (подходящие, оформленные земельные участки с определенным собственником и отсутствием излишних обременений, подъездные пути, коммуникации, информационное обеспечение);

- ◆ не всегда эффективно используется упрощенная система бухгалтерского учета, которая была бы целесообразна для малых и средних предприятий. В этом случае (в том числе при получении и использовании льгот) система налогообложения предприятий, могла бы стать прозрачной (в том числе стимулирующей к регистрации проектантов в качестве резидентов).

Наконец еще один важный ресурс - развитие системы сбыта наукоемкой продукции. У большинства предприятий она практически отсутствует. Отдельные положительные примеры не становятся образцом для изучения и тиражирования. В результате сбыт наукоемкой продукции у большинства предприятий организован очень плохо. Это во многом объясняет неоправданно низкую долю российских предприятий на мировом рынке. Не имея опыта торговли на мировых рынках и квалифицированных кадров, наши предприятия не в состоянии успешно бороться за рынки с зарубежными конкурентами.

На основе изложенных фактов можно сделать вывод, что отдельные стратегические преимущества региональной инновационной системы не подкреплены комплексом ресурсов и со временем теряют свое значение. Решение существующих проблем возможно за счет построения инновационной системы, формирования инновационной инфраструктуры, проведение последовательной инновационной политики и разработки методического инструментария оценки и управления. Все это позволит ликвидировать диспропорции, активизировать инновационные процессы, повысить устойчивость развития муниципальных образований, создать эффективную систему финансирования, направленную на модернизацию промышленности и коммерциализацию научно-технических результатов, поддержку трансфера интеллектуальной собственности.

Таким образом, выявленные проблемы тормозят инновационное развитие. Вместе с тем предпринимаются меры по выходу из затруднительных ситуаций в целях активизации инновационной деятельности. Главное, необходимо четко видеть проблему и решать ее с учетом системного подхода. В связи с этим возникает необходимость разработки модели эффективного управления инновационным развитием муниципальных образований.

<sup>1</sup> *Медынский В.Г.* Инновационный менеджмент : учебник. М., 2002. С. 6.

<sup>2</sup> *Мухамедьяров А.М.* Инновационный менеджмент : учеб. пособие. М., 2004. С. 8.

<sup>3</sup> *Кулагин А.С.* Немного о термине "инновация" // Инновации. 2004. № 7 (24). С. 58.

*Поступила в редакцию 15.07.2010 г.*