

## РОЛЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗВЕНА В ИННОВАЦИОННОМ ОБНОВЛЕНИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Нарышкин С.Е.

*В статье ставится вопрос об участии муниципалитетов в инновационном обновлении страны, показывается необходимость создания новых полюсов инновационного развития, базирующихся на муниципальном уровне, предлагаются направления поддержки инновационного предпринимательства, в том числе малого и среднего.*

В третьем тысячелетии уровень развития страны определяет инновационная направленность ее экономики. И далеко не последнее место здесь принадлежит местному самоуправлению. Поэтому включение муниципального звена управления в решение задач формирования в России экономики инновационного типа является обязательным.

Проблема эта довольно редко обсуждается при анализе хода муниципальной реформы и конкретизации механизмов ее углубления.

Когда ставится вопрос об участии муниципалитетов в инновационном обновлении страны, чаще всего ссылаются на Новосибирск, Нижний Новгород, Екатеринбург, Томск. Не подлежит сомнению, что эти и многие другие научно-производственные центры являются «полюсами» инновационного развития не только национального, но и мирового значения. Но вместе с тем, экономика инноваций не обеспечивается прорывом в нескольких точках. Как показывает мировой опыт, она становится реальностью, когда *охватывает все экономическое пространство страны*.

Поэтому, экономическая стратегия должна ориентироваться не только на поддержку и развитие существующих инновационных центров. Одна из ее задач – формирование условий и стимулов для создания *новых* «полюсов» инновационного развития. И реализовать эту цель без активного участия муниципального уровня управления не представляется возможным.

В России сегодня функционируют не только малые поселки и пр., но и крупные города, столицы субъектов Федерации, в том числе города-«миллионники». Многие из них являются центрами промышленного, научно-технического и инновационного развития общегосударственного и даже мирового значения.

Эти центры способны выступить *самостоятельными субъектами инновационной политики*, если они получают для этого достаточные полномочия, экономические ресурсы. Важным условием здесь выступает также организация взаимодействия между профильными структурами федеральных органов власти, органами исполнительной власти субъекта Федерации и местной администрации на началах партнерства, четкого разграничения полномочий и зон ответственности в сфере инвестиционной и инновационной политики.

Практика показывает, что решение различных задач муниципального управления, в том числе и в сфере инвестиционной и инновационной политики, имеет две стороны.

Первая – необходимые финансовые ресурсы. Вторая – формально допустимые законом полномочия.

Законодательство тесно увязывает две названные предпосылки муниципального управления. При этом функции муниципалитетов в решении задач экономического и социального развития территорий сформулированы в законе как единообразный перечень вопросов местного значения. Но достаточен ли он для выполнения муниципалитетами роли субъектов инновационной политики?

Уже на старте реформы обращало на себя внимание то, что полномочия органов муниципального управления по вопросам местного значения, равно как и основные закрепленные доходные источники местных бюджетов, оказались дистанцированы от хозяйственного развития территории, от развития предпринимательства, формирования общей благоприятной предпринимательской и инвестиционной среды. Это инициировало многочисленные поправки к Федеральному закону № 131, направленные на расширение обязательных для органов муниципального управления полномочий и условий исполнения (финансирования) полномочий, не входящих в круг вопросов местного значения (т.е. прямо не обозначенных в ст.ст. 14, 15, 16 этого закона). Названные поправки сняли некоторые наиболее жесткие ограничения. Однако они еще не в полной мере учитывают особенности, возможности и практические задачи муниципальных образований, которые были и остаются опорными точками инновационного обновления экономики.

Одним из направлений снятия проблемы является *уточнение* управленческих, а также бюджетных расходных и доходных полномочий данных муниципалитетов.

Нельзя, например, признать нормальной ситуацию, когда муниципалитеты могут столкнуться с трудностями при попытке направить средства местных бюджетов на поддержку науки, на стимулирование инновационных разработок и их внедрение, на формирование благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата и пр. Данные ограничения несовместимы с требованиями к управлению крупными городами как многоотраслевыми территориально-экономическими комплексами.

Следует обратить внимание и на то, что ст. 17 закона № 131 относит к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения такую важную позицию, как «принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования». Важной частью таких программ (особенно для крупных, экономически развитых муниципальных образований) может стать *система мер* по формированию благоприятного инвестиционного климата и по конкретным направлениям работы в плане активизации инновационных процессов экономике.

В этой связи вызывает сомнение модель единообразного регулирования полномочий городских округов – малых городов и городов-миллионников. Целесообразно поразмышлять над возможностью предоставления крупным городам не только дополнительных полномочий в области инвестиционной и инновационной политики, но и

над особым порядком формирования доходной базы их бюджетов, в большей мере зависящей от практических результатов деятельности местных администраций по данным направлениям. Возможно, эти муниципальные образования на той или иной правовой базе могут получить дополнительные возможности самостоятельно развиваться как центры инновационного обновления экономики России, в том числе, делая ставку на малое и среднее инновационное предпринимательство и оказывая ему достаточную финансовую, имущественную и иную поддержку.

Полагаю также, что система муниципального управления должна не только поддерживать и развивать действующие инновационные центры, но и формировать условия и стимулы для создания новых «полюсов» инновационного развития. Однако для реализации таких планов муниципалитетам необходим доступ к дополнительным инвестиционным ресурсам без каких-либо потенциальных нагрузок или угроз для бюджетов. Для решения этой проблемы в зарубежной и российской практике разработаны специальные финансовые инструменты для привлечения инвестиций, в том числе в инновационные разработки. Это – муниципальные гарантии, муниципальные венчурные фонды, залоговые фонды, земельные векселя и облигации, а также локальные модели низконалоговых территорий (региональные варианты особых или специальных экономических зон).

Сегодня эти формы активной инвестиционно-инновационной политики недостаточно четко «вписаны» в общий сценарий муниципальной реформы, включая ее налогово-бюджетные составляющие. Имеющийся позитивный опыт использования рычагов муниципальной экономической политики для целей создания новых полюсов «инновационного роста» (муниципальные венчурные и залоговые фонды, муниципальные технопарки и пр.) не получил пока необходимой правовой и методической поддержки, плохо распространяется в среде муниципального управления. Ситуацию может исправить лишь политика, которая – при обеспечении необходимых полномочий и ресурсов – поставит финансовое благополучие соответствующей группы муниципальных образований **в прямую зависимость** от масштабности и результативности их усилий по расширению сферы инновационного предпринимательства, по развитию научной и образовательной среды, по подготовке и привлечению квалифицированных кадров и пр.

Возможно, в законодательство также следует внести дополнения, касающиеся специфики организации и деятельности органов местного самоуправления в муниципальных образованиях – наукоградах; в муниципальных образованиях, где действуют федеральные особые экономические зоны различного профиля, а также региональные промышленные, технико-внедренческие зоны и прочие формы территориальной локализации различных субъектов инновационной деятельности.