

УДК 332.1
DOI: 10.26140/anie-2019-0804-0047**НАПРАВЛЕНИЯ ОПТИМИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
ИННОВАЦИОННЫМ РАЗВИТИЕМ В РЕГИОНАХ РОССИИ**© 2019
AuthorID: 300803
SPIN: 1796-9662
ORCID: 0000-0001-7847-0385**Красова Елена Викторовна**, кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры экономики и управления*Владивостокский государственный университет экономики и сервиса*
(690014, Россия, Владивосток, улица Гоголя, 41, e-mail: elena_krasova@rambler.ru)AuthorID: 828982
SPIN: 9394-4691
ORCID: 0000-0003-4663-2655**Вокес Илона Вадимовна**, кандидат экономических наук, доцент
*Предприниматель**(690089, Россия, Владивосток, улица Тухачевского, 70, e-mail: ilonastihilyas@mail.ru)*

Аннотация. Инновационное развитие – приоритетное направление движения российской экономики в сторону устойчивого роста. Организационно-экономическое и ресурсное обеспечение инновационного развития представляет собой важнейшую составляющую современного регионального менеджмента. В силу этого актуализация направлений и совершенствование подходов к управлению инновациями в регионах является важной методологической и практической задачей. Основной научно-практической проблемой статьи является неспособность действующего бюджетного механизма обеспечить достижение целевых ориентиров Стратегии инновационного развития России до 2020 года. Целью исследования является рассмотрение основных направлений оптимизации территориального управления инновационным развитием в России. Методологической основой исследования выступают положения современной экономической теории, теории инновационного развития, концепции устойчивого экономического роста, применяемые посредством системного теоретического анализа. В статье обоснована актуальность совершенствования механизмов территориального управления инновационным развитием в регионах, рассмотрены подходы к управлению инновациями в регионах как к комплексной и актуальной научной задаче, выделены основные проблемы управления инновационным развитием в регионах, обоснована роль и значение федеральных целевых программ в обеспечении инновационной политики. Особое внимание уделено содержательному анализу модели бюджетирования государственных расходов на инновации с позиций субъектно-объектных отношений.

Ключевые слова: инновационное развитие регионов, управление инновационным развитием, бюджетный механизм, совершенствование территориального управления, региональная экономика, региональная инновационная политика, федеральные целевые программы, субъектно-объектные отношения.

**DIRECTIONS OF TERRITORIAL MANAGEMENT OPTIMIZATION
IN RUSSIA REGIONS INNOVATIVE DEVELOPMENT**

© 2019

Krasova Elena Viktorovna, candidate of economical sciences, associate professor
of the chair «Economics and Management»*Vladivostok State University of Economics and Service*
(690014, Russia, Vladivostok, street Gogolya, 41, e-mail: elena_krasova@rambler.ru)**Vokes Ilona Vadimovna**, candidate of economical sciences
*The Entrepreneur**(690014, Russia, Vladivostok, Tukhachevsky street, 70, e-mail: ilonastihilyas@mail.ru)*

Abstract. Innovative development is a priority direction of the Russian economy towards to sustainable growth. Organizational, economic and resource support of innovative development is important component in Russian modern regional management. So, updating directions and improving approaches to innovation management in the regions is the significant methodological and practical task today. The main scientific and practical problem of the article is the inability of the current budget mechanism to ensure the achievement of the “Strategy for Innovative Development of Russia until 2020” targets. The purpose of the research is to consider the main directions of territorial management optimization in the field of innovative development. The methodological basis of the research is the theses of modern economic theory, the innovative development theory, and the sustainable economic growth concept, applied through the systematic theoretical analysis. The authors substantiate the relevance of improving the territorial management mechanisms in innovative development of Russian regions, consider approaches to innovation management in the regions as a complex and urgent scientific task, identify the main problems of innovative development management in the regions, and define the role and importance of federal target programs in providing innovation policy. Particular attention is paid to the meaningful analysis of the budgeting model of public spending on innovation from the subject-object relations point of view.

Keywords: regional innovative development, innovation development management, budget mechanism, territorial management improvement, regional economy, regional innovation policy, federal target programs, subject-object relations.

ВВЕДЕНИЕ

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими задачами. Стратегия инновационного развития России до 2020 года – один из ведущих нормативных документов, определяющих приоритеты социально-экономического развития России, ставит достаточно амбициозные цели в части перехода экономики страны на инновационные рельсы. В частности, уже к 2020 г. запланировано повысить удельный вес высокотехнологичного сектора в ВВП до 17-20%, увеличить в 5-6 раз долю инновационной продукции в общем

выпуске промышленности, и довести процент инновационно активных предприятий до 40-50% [1]. Однако, как показывают оценки специалистов и наши предыдущие исследования, поставленные Стратегией задачи не могут быть решены при сохранении действующего бюджетного механизма поддержки инноваций в его нынешнем виде, даже в условиях усиления объемов инновационного финансирования со стороны государства [2-4]. В настоящее время существует настоятельная необходимость совершенствования бюджетного механизма национальной инновационной системы за счет оптимизации

методов территориально-отраслевого управления инновационным развитием. Такая оптимизация позволит комплексно и своевременно решать сложные текущие проблемы, а именно: зависимость обеспечения инновационного процесса от государства, слабая мотивация инновационной деятельности предприятий в регионах, дезинтеграция национальной инновационной политики и действующей модели территориально-отраслевого управления инновациями.

МЕТОДОЛОГИЯ

Формирование целей статьи. Учитывая важность обозначенной научной проблемы, целью настоящего исследования является выявление основных направлений оптимизации территориального управления инновационным развитием в России. В качестве основных задач, раскрывающих цель исследования, следует указать актуальность смещения инновационного потенциала от центра в территории (регионы, субъекты Федерации, города и особые зоны), рассмотреть особенности программно-целевого планирования в регионах как действующего инструмента инновационного развития территорий, проанализировать модель принятия управленческих решений в сфере финансирования инноваций с точки зрения субъектно-объектных отношений.

Используемые в исследовании методы, методики и технологии. Методологической основой исследования выступают положения современной экономической теории, теории инновационного развития, концепции устойчивого экономического роста, применяемых посредством системного теоретического анализа.

Анализ последних исследований, в которых рассматривались сущность объекта изучения. Ученые и специалисты рассматривают процесс совершенствования территориального управления инновациями, как правило, в следующих контекстах.

1. *Расширение инновационного потенциала регионов, децентрализация стимулов инновационной политики.* Ученые говорят о целесообразности развития территориального подхода к управлению инновационными процессами с целью создания условий для реализации потенциала, заложенного в региональной науке и инновациях [5, с. 77]. Данное понимание усиливается в связи с существенной дифференциацией регионального инновационного развития, превратившего Россию в «разорванное в клочья» инновационное пространство, что является угрозой для стратегической безопасности страны [6, с. 12].

2. *Совершенствование подходов к территориально-отраслевому управлению инновационным развитием.* Кластерный и территориальный подходы к управлению инновационными процессами – важная тенденция последних лет, обусловленная не только масштабами и пространственным устройством страны, но и необходимостью реализации инновационного потенциала системно на всей территории страны, а не фрагментарно в отдельных локальных зонах [7; 8]. Поскольку любой инновационный проект имеет конкретную региональную привязку, и регионы активно конкурируют между собой за инновационный капитал, то совершенствование механизма распределения средств по территориям и отраслям представляется российским специалистам одной из приоритетных задач [9-12].

3. *Развитие программно-целевого планирования как инструмента инновационной политики России.* Поскольку в настоящее время финансирование инноваций проводится, в основном, из средств федерального бюджета, специалисты рассматривают программно-целевое планирование как главный способ концентрации ресурсов на решении первоочередных задач инновационной политики государства [13-15].

Существующие методы и подходы к оптимизации территориального управления инновационным развитием формируют методологическую и практическую базу современного регионального менеджмента в исследуе-

мой области. Однако, проблемы низкой эффективности и слабой мотивации инновационной деятельности на территориях сохраняют свою актуальность и требует дальнейшего рассмотрения.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Изложение основного материала исследования с обоснованием полученных результатов. Возрастание роли регионов в управлении инновационным развитием России продиктовано самой сущностью инновационной политики, создающей основы устойчивого развития территорий и промышленных комплексов за счет эффективного использования имеющегося в них трудового, научно-технического и производственного потенциалов. В современных развитых странах наблюдается постепенное усиление роли регионов в инновационном развитии, достигаемого как за счет частичной децентрализации управления инновационной деятельностью, так и за счет повышения внутренней эффективности инноваций. Сегодня в США, Германии, Японии и других странах регионы и отраслевые структуры конкурируют между собой за ресурсы для создания локальных баз инновационного развития (предприятий, научно-исследовательских центров, проектов и т.д.). Даже в не крупных странах с унитарным государственным устройством (таких стран много в Евросоюзе) у отдельных хозяйствующих субъектов мезоуровня существуют возможности проведения самостоятельной инновационной политики [5, с. 78; 16]. При создании особых экономических зон на западе отдается предпочтение зонам технико-внедренческого и промышленно-инновационного типов: они занимают порядка 60% в общем количестве СЭЗ. Это говорит об эффективности их использования в процессе качественной структурной перестройки экономики [9; 10, с. 94].

Проблемы, которые сопровождают инновационную политику в регионах, формируют соответствующие направления совершенствования методов и подходов к региональному управлению инновациями. К таким проблемам, прежде всего, относятся:

- слабость ресурсной базы регионов в обеспечении инновационного процесса на территориях, зависимость его финансирования от федеральных источников;
- существенная дифференциация уровня развития научно-исследовательской инфраструктуры в регионах. Наблюдается очевидная закономерность: чем дальше на Восток [17], тем меньшим становится научно-исследовательский потенциал территорий;
- низкая степень самостоятельности при принятии управленческих решений в области поддержки инновационной деятельности предприятий [4];
- слабый успех регионов в сфере коммерциализации инновационных разработок, неполная отдача от деятельности созданных инновационно-территориальных кластеров [6].

Одной из причин, тормозящих развитие территориальных точек роста, является низкая эффективность методов управления территориальными научно-техническими комплексами, в том числе посредством программно-целевого планирования. Федеральная целевая программа (ФЦП) представляет собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс мероприятий, обеспечивающих эффективное решение целевых задач, требующих государственной поддержки. В сфере управления инновационным развитием (включая смежные сферы) можно выделить ряд взаимосвязанных ФЦП (из числа предусмотренных к финансированию из федерального бюджета до 2020 год), задающих цели, приоритеты, задачи и инструменты инновационного развития страны и ее территорий (таблица 1).

Следует отметить, что на сегодняшний день объем финансирования ФЦП, ориентированных на инновационное развитие территорий, возрос на 37,4%, по сравнению с периодом пятилетней давности. Так, в 2014 г. реализовывалось 4 ФЦП (с общим количеством подпрограмм 17) в области инновационного развития и мо-

дернизации экономики с общим объемом федерального финансирования 311,5 млрд. руб. [19]. В текущем 2019 г. общий объем средств ФЦП, связанных с высокими технологиями, составляет 428,1 млрд. руб., из них 191,5 млрд. руб. финансируется из государственного бюджета.

Таблица 1 – Перечень ФЦП, реализуемых в области развития высоких технологий и инноваций, 2019 г.

Наименование	Государственные капитальные вложения	Текущие расходы на НИОКР	Прочие нужды	Общий объем финансирования
Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2014-2020 годы (заказчик: Минобрнауки РФ)	153 481,4	143 162,7	8 054,0	201 018,9
Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014-2020 годы (заказчик: Минобрнауки РФ)	5 439,7	13 190,6	4 299,5	22 929,9
Развитие космодомов на период 2017-2025 годов в обеспечение космической деятельности Российской Федерации (координатор "Роскосмос", заказчик: Министры РФ, Минобороны РФ и др.)	20 211,1	16 534,2	26 783,2	63 528,5
Поддержка, развитие и использование систем ГЛОНАСС на 2012-2020 годы (координатор "Роскосмос", заказчик: Минпромторг РФ, Минтранс РФ, Ространснадзор, Росавиация, Росморречфлот и др.)	2 874,7	18 699,1	10 230,8	31 804,7
Федеральная космическая программа России на 2016-2025 годы (заказчик: "Роскосмос")	9 538,8	77 830,5	21 491,4	108 860,7

Источник: [18].

Несмотря на предпринимаемые усилия и централизованное финансирование со стороны государства, на текущем этапе не удается эффективно интегрировать региональные программы в общегосударственную систему программно-целевой поддержки инновационной деятельности по причине несоизмеримости компонентов, ее составляющих, отсутствия четкой координации в выборе методов формирования нормативной базы, режимов и регламентов реализации программ, методик анализа, прогнозирования и оценки инновационного потенциала региона [20]. Отсюда возникает фрагментарность и локальность в оценке инновационной активности страны.

Все реализуемые государственные программы призваны обеспечить скоординированное территориально-отраслевое планирование и оптимальное размещение инновационных инфраструктурных звеньев. Однако, в условиях действующих межбюджетных отношений различные сегменты национальной инновационной системы оказались в границах разнонаправленных управленческих решений: как субъект отраслевого управления территориальный инновационный сектор должен быть включен в финансирование по системе программно-целевого планирования расходов бюджета, а как объект территориального образования (например, кластера) – в программно-отраслевую систему. В связи с этим возникает вопрос о правильности выбора критериев для бюджетного планирования.

В настоящее время общепринятой является модель бюджетирования государственных расходов по результатам (в отличие, например, от модели по затратам). Основным целевым индикатором финансирования инновационных проектов выступает инновационный продукт либо услуга (исследовательская, образовательная), либо работа (ноу-хау, изобретение). Получателями финансовых ресурсов являются производители этих инновационных продуктов (услуг, работ) – бюджетные образовательные и научно-исследовательские учреждения, некоммерческие организации и т.п. Суть модели обеспечения инновационной деятельности ресурсами заключается в том, что каждому из получателей на период от 1 до 3 лет выдается государственное (муниципальное) задание на создание продукта (оказание услуг, выполнение работ), подкрепленное соответствующим финансированием. Размер выделяемых средств может меняться только по истечению срока задания с учетом качества и объемов произведенной продукции. Рисунок 1 отражает логику выстраивания связей от государственных программ до конкретных объектов и оказываемых ими работ и услуг.

В первом ряду рисунка 1 отражены элементы стадии планирования, во втором ряду – стадии бюджетирования, в третьем ряду – стадии исполнения. Несогласованность

и противоречия федеральных, региональных и ведомственных программ могут появиться на любой из стадий, усиливаясь на следующих. Даже на одном уровне органы исполнительной власти затрудняются согласовывать различные программы друг с другом, хотя при этом могут вполне удовлетворительно осуществлять возложенные на них обязанности по формированию и выдаче государственных и муниципальных заданий, контролю за их исполнением и т.д.



Рисунок 1 – Связь государственных программ и государственных заданий

Как показывает анализ, в связке «задание» (индикатором служит объем инновационной продукции либо объем работ, выполняемых инновационным объектом) – «результат» (объем выделяемых бюджетных средств) сложности в согласовании разнообъектных инновационных программ в одном региональном портфеле финансирования возникают из-за применения различных методологических подходов к выбору субъекта и объекта управленческого воздействия на различных этапах реализации финансируемого проекта. В случае применения отраслевого метода бюджетирования (программно-целевого планирования), объектом выступает бюджетное учреждение, а его продукт (услуга, работа) является предметом управления, символизирующим результат деятельности отраслевого объекта. Но для системы территориального планирования расходования бюджетных средств данный продукт (услуга, работа) является объектом, под реализацию которого открываются финансирование. В точке противоречия сталкиваются субъектно-объектные интересы отраслевых, региональных, межрегиональных, федеральных держателей бюджетных средств, не всегда готовых их направлять в подобные «конфликтные» точки роста инновационной экономики. И тогда регулятор прибегает к помощи других инструментов и методов выбора программ финансирования. Так, работа образовательных, научно-исследовательских учреждений как объектов инновационной инфраструктуры оценивается количественными показателями, косвенно характеризующими качество инновационного процесса, в частности: числом патентов, зарегистрированных в ходе реализации НИОКР, численностью зачисленных в аспирантуру (докторантуру), количеством защищенных кандидатских (докторских) диссертаций, публикационной активностью сотрудников и т.д. Некоторые ученые и представители профессионального сообщества считают такие показатели малоинформативными, а содержание представленной учреждениями отчетности – сомнительной для адекватной оценки инновационной активности и принятия на их базе управленческих решений [21; 22]. Тем не менее, на основе таких показателей оценивается эффективность конкретного научно-образовательного учреждения, научный потенциал территории и, соответственно, принимаются решения о выделении финансирования.

Принимая во внимание то, что инновационные продукты (услуги, работы) – это декомпозированные до уровня отдельного учреждения показатели федеральных и региональных целевых программ, на сегодняшний день необходимо сформировать новый бюджетный механизм инновационной политики, который учитывает

многоуровневость российской инновационной системы с одной стороны, и потребность в применении комплексного, методологически выверенного инструментария территориально-отраслевого управления инновационным развитием, с другой стороны.

ВЫВОДЫ

Выводы исследования. На основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

1. Стратегия Инновационного развития Российской Федерации до 2020 г. ставит достаточно амбициозные цели по развитию высокотехнологичного сектора экономики. Но действующий механизм управления инновационным развитием в российских регионах не удовлетворяет долгосрочным интересам страны.

2. Одним из основных направлений оптимизации территориального управления инновациями в существующих условиях является интеграция существующего бюджетного механизма и территориально-отраслевого управления, преодоление противоречивости субъектно-объектных интересов участников процесса бюджетного финансирования в рамках системы программно-целевого планирования.

Перспективы дальнейших изысканий в данном направлении. В то же время в рамках обеспечения такой интеграции целесообразно для каждого этапа процесса реализации инновационного проекта (проектирование, бюджетирование, исполнение) разработать комплекс алгоритмов принятия управленческих решений на региональном уровне, без искажения сущностных характеристик и порядка регулирования инновационной системы на всех уровнях управления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» [Электронный ресурс] // Сайт Правительства РФ. – Режим доступа: <http://government.ru/docs/9282/>.
2. Gershman M., Gokhberg L., Kuznetsova T., Roud V. Bridging S&T and innovation in Russia: a historical perspective. *Technological Forecasting and Social Change*. 2018. Vol. 133. Pp. 132-140.
3. Klochikhin E.A. Russia's innovation policy: stubborn path-dependencies and new approaches. *Research Policy*. 2012. Vol. 41 (9). Pp. 1620-1630.
4. Красова Е.В. Государственное финансирование инноваций в России: динамика и специфика // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2019. Т. 11. № 1. С. 47-58.
5. Голова И.М. Проблемы формирования региональной инновационной стратегии // Экономика региона. 2010. № 3 (23). С. 77-85.
6. Бухвальд Е.М. Единое инновационное пространство как приоритет пространственного развития российской экономики // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 4. С. 9-25.
7. Ablaev I. Innovation Clusters in the Russian economy: economic essence, concepts, approaches. *Procedia Economics and Finance*. 2015. Vol. 24. Pp. 3-12.
8. Glebova I., Kotenkova S. Evaluation of regional innovation potential in Russia. *Procedia Economics and Finance*. 2014. Vol. 14. Pp. 230-235.
9. Королев В.И. Механизмы образования и развития инновационных кластеров в зарубежных странах // Вестник факультета управления СПбГЭУ. 2018. № 3 (1). С. 399-404.
10. Парицкина И.Г., Шапорова О.А., Кирпиченко Е.А. Повышение инвестиционной привлекательности регионов путем формирования особых экономических зон и территориально-производственных кластеров // Вестник ОрелГИЭТ. 2019. № 2 (48). С. 94-98.
11. Чистякова О.В. Принципы формирования национальной и региональных инновационных систем в России // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2017. Т. 10. № 3. С. 101-111.
12. Savaley V.V. Prospects for creating an interregional innovation center in the Russian Far East. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2017. Vol. 8 (6). Pp. 1901-1907.
13. Иванов А.В., Кузнецов О.В. Программно-целевое планирование как инструмент инновационной политики государства // Управленческие науки. 2015. Т. 5. № 1. С. 44-48.
14. Яруллин Р.Р. Реализация программно-целевого формирования бюджетов субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 4 (32). С. 215-221.
15. Новиков С.В. Целевое программирование федеральных конкурсных программ // Региональные проблемы преобразования экономики. 2018. № 7 (93). С. 57-62.
16. Ланьшина Т.А. Инновационный сектор США: государственная политика и тенденции последних лет // Управленческое консультиро-

вание. 2017. № 6 (102). С. 73-87. DOI: 10.22394/1726-1139-2017-6-73-87.

17. Красова Е.В. Научно-исследовательская инфраструктура Дальневосточного федерального округа в контексте инновационного развития региона: тенденции и проблемы формирования // Университетское управление: практика и анализ. 2019. Т. 23. № 3. С. 56-68.

18. Перечень федеральных целевых программ, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на 2019 год [Электронный ресурс] // Сайт Федеральных целевых программ. – Режим доступа: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2019>.

19. Пивоварова Н.В. Государственные программы Российской Федерации как инструмент инновационного развития // Вестник Оренбургского государственного университета. 2014. № 14 (175). С. 324-330.

20. Osipov V.A., Krasova E.V. Features of forming of a manpower in strategically important cities of the far east of Russia (on the example of Vladivostok). *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 2015. Т. 6. № 5 S3. Pp. 108-117.

21. Бортник И.М., Сенченя Г.И., Михеева Н.Н., Здунов А.А., Кадочников П.А., Сорокина А.В. Система оценки и мониторинга инновационного развития регионов России // Инновации. 2012. № 9 (167). С. 25-38.

22. Созаева Д.А. Организационно-методическое обеспечение программ развития региональных инновационных систем // Народное хозяйство. Вопросы инновационного развития. 2012. № 6. С. 66-74.

Статья поступила в редакцию 13.10.2019

Статья принята к публикации 27.11.2019