

6. Titova T. P. Stanovlenie federativnoy gosudarstvennosti v sovremennoy Rossii: Avtoref. dis. ... kand. polit. nauk. M., 1999. 26 s.
7. Baranov P. P., Sokolov A. N. Teoriya gosudarstva i prava. Uchebnoe posobie. Rostovskiy yuridicheskiy institut MVD Rossii. Rostov-na-Donu, 2007. 280 s.
8. Umnova I. A. Konstitucionnye osnovy sovremennogo rossiyskogo federalizma / Nauch. red.: Gadzhiev G. A. M., 1998. 280 s.
9. Kim Yu. V. Federativnaya gosudarstvennost': suschnost', genezis, problemy razvitiya (teoretiko-metodologicheskie osnovy): Avtoref. dis. ... dokt. yuridich. Nauk. Tyumen', 2009. 44 s.
10. Semitko A. P. Ideya federalizma v Rossii: proshloe i nastoyashee // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. 2013. № 1.
11. Gligich-Zolotareva M. V. O sud'bah federalizma v Rossii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2006. № 2.
12. Konstituciya Rossiyskoy Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 N 6-FKZ, ot 30.12.2008 N 7-FKZ, ot 05.02.2014 N 2-FKZ, ot 21.07.2014 N 11-FKZ) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2014. N 31. St. 4398.

УДК 346.52

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

**Корсунов
Денис
Анатольевич**

кандидат политических наук, начальник отдела развития научных журналов учебно-научного центра, Южно-Российский институт управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).
E-mail: otdel_journal@uriu.ranepa.ru

Аннотация

В статье рассматривается законодательное обеспечение деятельности органов местного самоуправления по реализации на территории муниципальных образований государственной инновационной политики. Приводятся результаты исследования, целью которого являлся анализ существующих нормативных правовых актов, практики их применения, а также предлагаемых проектов, регламентирующих деятельность по инновационному развитию в целом и муниципалитетов в частности.

Автор приходит к выводу о необходимости разработки типовых методических рекомендаций для органов местного самоуправления по инновационному развитию муниципальных образований, а также корректировки и дополнения существующей нормативно-правовой базы, в части обеспечения механизма стимулирования развития инновационной деятельности на различных уровнях, в том числе участия в данном процессе органов местной власти.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, правовое обеспечение, инновационное развитие, контрактная система, муниципальное управление, муниципальные закупки, эффективность.

Одним из приоритетных направлений социально-экономического развития Российской Федерации является развитие инновационно-исследовательского потенциала, а также обеспечение практического применения результатов высокотехнологичных исследований

и разработок во всех сферах государственного и муниципального управления, социального обеспечения, производства, бизнеса.

При этом реализация инновационной политики должна способствовать формированию и развитию элементов инфраструктуры для осуществления инновационной деятельности, совершенствованию инновационного законодательства, поддержке инновационно-активных организаций, модернизации производственных процессов, укреплению инновационного имиджа государства в целом, а также отдельных регионов и муниципалитетов в частности [1, с. 71 – 79]. Также эффективное обеспечения реализации инновационных процессов на местах позволяет минимизировать кризисные явления в социально-экономическом развитии территории [2, с. 43 – 46] и обеспечить участие в этом процессе активной части населения [3, с. 31 – 35], применить механизмы краудсорсинга [4, с. 28 – 31].

Вместе с тем, по нашему мнению, в настоящее время в федеральном, региональном и местном законодательстве недостаточно полно и четко отражены обязанности, полномочия и функции органов местного самоуправления по осуществлению управленческой деятельности в части инновационного развития муниципальных образований [5, с. 21 – 24].

В данной научной статье представлены основные результаты анализа федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов на предмет обеспечения инновационной деятельности органов местного самоуправления, в том числе методов и способов ее осуществления, финансового и организационного обеспечения, а также подготовки необходимых рекомендаций по оптимизации регламентации данных процессов.

В настоящее время основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения между субъектами научной и научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями соответствующей продукции, в том числе по предоставлению государственной поддержки инновационной деятельности, является Федеральный закон от 23.08.1996 №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Указанным законом инновационная деятельность рассматривается как деятельность (включая научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую), направленная на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее функционирования [6].

При этом функция органов государственной власти определена в следующем:

гарантирование субъектам научной и научно-технической деятельности свободу творчества, предоставляя им право выбора направлений и методов проведения научных исследований и экспериментальных разработок;

гарантирование субъектам научной и научно-технической деятельности защиту от недобросовестной конкуренции;

признание права на обоснованный риск в научной и научно-технической деятельности;

обеспечение свободы доступа к научной и научно-технической информации, за исключением случаев в отношении государственной, служебной или коммерческой тайны;

гарантирование подготовку кадров для научных организаций.

К полномочиям органов государственной власти регионов относятся право принятия законов и реализации программ, направленных на поддержку инновационной деятельности.

Также элементом стимулирования развития инновационного потенциала выступает Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в соответствии с которым в качестве принципа стимулирования инноваций, при планировании и осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд, заказчики должны исходить из приоритета приобретения инновационной и высокотехнологичной продукции [7, с. 115 – 119], [8], [9]. При этом планирование осуществления закупок должно исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд [10], [11, с. 9 – 12].

Вместе с тем рассматриваемые законы не обеспечивают в полной мере стимулирования механизма развития инновационной деятельности на различных уровнях, в том числе муниципальном.

По мнению экспертного сообщества [12], деятельность органов государственной власти Российской Федерации по развитию инновационной деятельности должна сводиться в основном к нормативно-правовому регулированию, определению общих принципов, приоритетных направлений, форм и методов развития инновационной деятельности, на разработку и реализацию мер, направленных на стимулирование взаимодействия научных центров и крупных предприятий с инновационными предприятиями, на создание условий для выхода субъектов инновационной деятельности на международные рынки товаров и услуг.

При этом органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны создавать необходимые условия для развития инфраструктуры поддержки инновационной деятельности, принимать меры по защите прав и законных интересов субъектов инновационной деятельности на территории регионов и соответствующих муниципальных образований.

В связи с тем, что указанные позиции в федеральных нормативных правовых актах не отражены, а имеется лишь возможность разработки и принятия соответствующих документов на региональном уровне, на протяжении ряда лет в отдельных субъектах Российской Федерации формировалось соответствующее региональное законодательство в сфере инноваций.

Как правило, на региональном уровне система нормативно-правового обеспечения выглядит следующим образом:

- один базовый закон о государственной поддержке инновационной деятельности (*например: Ростовская, Липецкая, Самарская и Ульяновская области*);
- комплексный закон «О научной, научно-технической и инновационной деятельности» (*например: Иркутская, Тюменская области, Красноярский край*);
- два базовых закона, отдельно регулирующих правоотношения в научной (научно-технической) и инновационной деятельности (*например: Республики Башкортостан и Татарстан, Пермский и Алтайский край, Калужская, Новосибирская, Томская области*) [13. С.3].

Согласно региональным законам в реализации инновационной политики участвуют высший законодательный орган, высший исполнительный орган и исполнительный орган, уполномоченный в сфере инновационной и научно-технической политики.

В большинстве рассматриваемых нормативных правовых актах, составу органов государственной власти и разграничению полномочий между ними посвящены отдельные статьи и разделы.

Механизм реализации инновационной политики конкретизирован в некоторых региональных законах (Новосибирская область, Томская область, Пермский край). Например:

- в законе Новосибирской области от 20.04.1995 № 17-ОЗ «О научной деятельности и научно-технической политике Новосибирской области» предусмотрена статья «Механизмы реализации научно-технической политики Новосибирской области», в которой раскрывается сущность правовых, организационных и экономических аспектов механизма реализации политики;
- в законе Новосибирской области от 15.12.2007 № 178-ОЗ «О политике Новосибирской области в сфере развития инновационной системы» предусмотрена статья «Механизм реализации политики в сфере развития инновационной системы», который заключается в принятии органами государственной власти Новосибирской области нормативных правовых актов;
- в Областном законе Ростовской области от 28.11.2006 № 591-ЗС «Об инновационной деятельности в Ростовской области» механизм реализации инновационной политики включает в себя: разработку и принятие нормативных правовых актов, сти-

мулирование заинтересованности и обеспечение защиты прав субъектов инновационной деятельности; государственную поддержку инновационной деятельности; содействие субъектам инновационной деятельности в получении технической и методической помощи международных и российских организаций; содействие продвижению инновационной продукции, поддержка участия субъектов инновационной деятельности и представление произведенной ими инновационной продукции на выставках, ярмарках, конференциях и информационно-рекламных мероприятиях; содействие развитию межрегионального, международного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности субъектов инновационной деятельности;

- в законах Томской области и Пермского края механизм реализации региональной инновационной политики включает совокупность инструментов управления в сфере инновационной деятельности. В качестве инструментов представлена система стратегического планирования региона (в т. ч. программно-целевого управления), система мер государственной поддержки, система мониторинга реализации инновационной политики.

В законах иных регионов непосредственно механизм не описан, однако раскрываются отдельные его элементы.

К примеру, в Республике Татарстан предусмотрены разработка, реализация и финансирование инновационных программ, размещение государственного заказа, предоставление субъектам инновационной деятельности льготных условий пользования государственным имуществом, инвестирование средств в создание и развитие субъектов инновационной деятельности, предоставление налоговых льгот и др.

В Красноярском крае механизм реализации представляет интерес с точки зрения наличия норм по проведению экспертиз научных и научно-технических программ и проектов, инновационных проектов, финансируемых за счет краевого бюджета, мониторинга развития инновационной деятельности, оценки эффективности расходования бюджетных средств, направляемых на господдержку научной, научно-технической и инновационной деятельности, наличия краевого реестра научно-технических разработок и инновационных проектов.

В Иркутской области для реализации инновационной политики предусмотрены целевые программы, конкурсы и экспертиза инновационных проектов, госгарантии, отдельные формы государственной поддержки.

Элементы механизма реализации политики в Самарской области представляют интерес в части проведения инвентаризации и учета инноваций, созданных за счет бюджетных средств и иных государственных ресурсов. Также отмечается конкурсный отбор инновационных проектов, научно-исследовательских работ в целях поддержки прохождения ими стадии опытно-конструкторских работ и формирования инновационных проектов, инновационной инфраструктуры.

В Алтайском крае механизм инновационной политики представлен финансовым обеспечением, обеспечением инфраструктуры, образовательными услугами, информационной и консультационной поддержкой, формированием спроса на инновационную продукцию, созданием и развитием кластеров и технопарков.

Выборочный анализ федеральных и региональных нормативных правовых актов показал, что в них практически отсутствует регламентация возможной деятельности органов местного самоуправления в части инновационного развития муниципальных образований. Как правило, региональное участие заключается в содействии разработки и реализации муниципальных программ, направленных на развитие инновационной деятельности на территориях муниципальных образований, в случае принятия представительными органами соответствующих решений. На практике такие программы отсутствуют либо носят формальный характер с набором минимальных мероприятий и отсутствием финансирования.

Участие же органов местной власти в региональных программах инновационного развития субъектов минимально. Например, реализация соответствующей программы Ростовской области участие муниципальных образований вовсе не предусматривает.

Результаты исследования позволили сформировать следующие рекомендации и предложения по их практическому применению:

1. Необходимо осуществить корректировку нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность органов местного самоуправления по инновационному развитию муниципальных образований.

2. Разработать методические рекомендации для органов местного самоуправления, которые должны содержать типовые муниципальные программы, положения о коллегиальных органах, модельные нормативные правовые акты, обеспечивающие реализацию на территории муниципалитетов механизма инновационной деятельности.

3. Обеспечить создание на территориях городских округов и муниципальных районов Советов по развитию инновационной деятельности.

4. Разработать, по принципу коворкинга, модель муниципального центра инновационного развития и обеспечить ее внедрение на территориях городских округов и муниципальных районов.

5. Разработать для органов местного самоуправления методику финансово-кредитной, имущественной, технической, консультационной, и информационной поддержки субъектов инновационной деятельности.

6. Закрепить за органами местного самоуправления возможность самостоятельного определения условий и порядка финансирования инновационной деятельности за счет средств местных бюджетов.

За помощь в проведении исследования автор выражает признательность Ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Ассоциация инновационных регионов России».

Литература

1. *Попова Е. А.* Новая парадигма государственного регулирования развития регионов современной России как важнейший инструмент модернизации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2011. № 1.
2. *Буров А. В., Корсунов Д. А., Шарков Д. Е.* Антикризисное управление муниципальными образованиями Ростовской области: проблемы и необходимость // Местное самоуправление в Российской Федерации. 2008. № 1.
3. *Попова Е. А.* Совершенствование механизмов общественного контроля как фактор повышения эффективности государственного управления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2013. № 4.
4. *Попова Е. А.* Открытое государственное управление и краудсорсинг как технологии модернизации // Горизонты экономики. 2013. № 6 (11).
5. *Овакимян М. А., Буров А. В.* Стратегия социально-экономического развития современного муниципального образования // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 4.
6. Федеральный закон от 23.08.1996 №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Официальный сайт правовой системы «КонсультантПлюс» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». URL: <http://www.consultant.ru>.
7. *Попова Е. А.* Институциональные и организационные основы открытости государственных закупок // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. № 3.

8. *Локота О. В., Попова Е. А., Медякова Е. М., Морозова А. И.* Контрактная система. Управление государственными и муниципальными закупками: Учебник / Ростов-на-Дону, 2016.
 9. *Попова Е. А., Золочевская Е. Ю., Медякова Е. М., Морозова А. И., Крестьянинова Е. Н., Кривошеева Т. Д.* Современный инструментарий управления закупками в контрактной системе. Коллективная монография / Ростов-на-Дону, 2015.
 10. *Локота О. В., Попова Е. А., Черненко Л. Г., Медякова Е. М., Морозова А. И.* Управление закупками в контрактной системе. Обеспечение деятельности контрактных управляющих / В 2-х т. Т. 1. Теория: Коллективная монография. / Ростов-на-Дону, 2013. Коллективная монография. Т. 1.
 11. *Попова Е. А.* Контроль в системе государственных и муниципальных закупок: современная модель // В сборнике: Контрактная система: итоги работы и направления совершенствования. Материалы IV международной научно-практической конференции. 2014.
 12. Проект федерального закона № 344994-5 «Об инновационной деятельности в Российской Федерации», вносимый депутатами Государственной Думы. Официальный сайт Автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/>
 13. Отчет о состоянии законодательства в сфере инновационной деятельности регионов – членов АИРР за 2015-2016 гг. Официальный сайт Ассоциации инновационных регионов России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». URL: <http://i-regions.org/>.
-

Korsunov Denis Anatolievich, Candidate of Political science, head of the Department for the Development of Scientific Journals of the Educational and Scientific Center South-Russia institute of management Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (344002, Russia, Rostov-on-Don, st. Pushkinskaya, 70/54).

E-mail: otdel_journal@uriu.ranepa.ru.

ABOUT IMPROVEMENT OF LEGISLATIVE SUPPORT OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF MUNICIPAL FORMATIONS

Abstract

The article deals with the legislative regulation of the activity of local self-government bodies in the implementation of state innovation policy on the territory of municipal entities. The results of the research are presented, the purpose of which was the analysis of existing normative legal acts, the practice of their application, as well as proposed projects regulating activities for innovative development in general and municipalities.

The author concludes that it is necessary to develop standard methodological recommendations for local self-government bodies on innovative development of municipalities, as well as adjustments and additions to the existing regulatory framework, in terms of providing a mechanism for stimulating the development of innovation activities at various levels, including participation in this process Bodies of local authority.

Keywords: *local self-government bodies, legal support, innovative development, contract system, municipal management, municipal purchases, efficiency.*

References

1. *Popova E. A.* Novaya paradigma gosudarstvennogo regulirovaniya razvitiya regionov sovremennoy Rossii kak vazhneishiy instrument modernizatsii // Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2011. № 1.
2. *Burov A. V., Korsunov D. A., Sharkov D. E.* Antikrizisnoe upravlenie municipal'nymi obrazovaniyami Rostovskoy oblasti: problemy i neobhodimost' // Mestnoe samoupravlenie v Rossiyskoy Federacii. 2008. № 1.
3. *Popova E. A.* Sovershenstvovanie mekhanizmov obschestvennogo kontrolya kak faktor povysheniya effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya // Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2013. № 4.
4. *Popova E. A.* Otkrytoe gosudarstvennoe upravlenie i kraudsorsing kak tehnologii modernizatsii // Gorizonty ekonomiki. 2013. № 6 (11).
5. *Ovakimyan M. A., Burov A. V.* Strategiya social'no-ekonomicheskogo razvitiya sovremennogo municipal'nogo obrazovaniya // Nauka i obrazovanie: hozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. 2015. № 4.
6. Federal'niy zakon ot 23.08.1996 №127-FZ «O nauke i gosudarstvennoy nauchno-tehnicheskoy politike». Oficial'niy sait pravovoy sistemy «Konsul'tantPlus» v informacionno-telekommunikatsionnoy seti «Internet». URL: <http://www.consultant.ru>.
7. *Popova E. A.* Institucional'nye i organizatsionnye osnovy otkrytosti gosudarstvennykh zakupok // Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2014. № 3.
8. *Lokota O. V., Popova E. A., Medyakova E. M., Morozova A. I.* Kontraktnaya sistema. Upravlenie gosudarstvennymi i municipal'nymi zakupkami: Uchebnik / Rostov-na-Donu, 2016.
9. *Popova E. A., Zolochevskaya E. Yu., Medyakova E. M., Morozova A. I., Krestianinova E. N., Krivosheeva T. D.* Sovremenniy instrumentariy upravleniya zakupkami v kontraktnoy sisteme. Kollektivnaya monografiya / Rostov-na-Donu, 2015.
10. *Lokota O. V., Popova E. A., Chernenko L. G., Medyakova E. M., Morozova A. I.* Upravlenie zakupkami v kontraktnoy sisteme. Obespechenie deyatel'nosti kontraktnykh upravlyayuschih / V 2-h t. T. 1. Teoriya: Kollektivnaya monografiya. / Rostov-na-Donu, 2013. Tom 1 Kollektivnaya monografiya.
11. *Popova E. A.* Kontrol' v sisteme gosudarstvennykh i municipal'nykh zakupok: sovremennaya model' // V sbornike: Kontraktnaya sistema: itogi raboty i napravleniya sovershenstvovaniya. materialy IV mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferencii. 2014.
12. Proekt federal'nogo zakona № 344994-5 «Ob innovatsionnoy deyatel'nosti v Rossiyskoy Federacii», vnosimiy deputatami Gosudarstvennoy Dumy. Oficial'niy sait Avtomatizirovannoy sistemy obespecheniya zakonodatel'noy deyatel'nosti Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federacii v informacionno-telekommunikatsionnoy seti «Internet». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/>
13. Otchet o sostoyanii zakonodatel'stva v sfere innovatsionnoy deyatel'nosti regionov – chlenov AIRR za 2015 – 2016 gg. Oficial'niy sait Associacii innovatsionnykh regionov Rossii v informacionno-telekommunikatsionnoy seti «Internet». URL: <http://i-regions.org/>.