

Александр РАЦ

МЕСТО РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В НАЦИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

Рассматриваются вопросы оценки места территорий инновационного развития на региональном и муниципальном уровнях. Их роль в создании национальной инновационной системы в России. Предложены варианты решения этой задачи.

Ключевые слова: кластеры, особые технико-внедренческие зоны, региональные программы, территории инновационного развития, технопарки

Оценка места территорий инновационного развития на региональном и муниципальном уровнях и их роли в создании национальной инновационной системы (далее – НИС) России заслуживают глубокого анализа. Настоящая статья является попыткой постановки и поиска решений по ряду вопросов в рамках такого анализа.

Мировой опыт

В мире насчитываются сотни успешных территорий инновационного развития. Они впервые появились в середине XX в., а сегодня на них осуществляется более половины инновационных разработок. Самые успешные территории инновационного развития – это Силиконовая долина в США, Бангалор в Индии, Синьчу (*Hsinchu*) на Тайване, Софи Антиполис, Кембридж, Чиста и Твенте в Европе, Цукуба и другие технополисы Японии, технопарки Сингапура.

Хотя все перечисленные территории инновационного развития расположены в границах одного или нескольких расположенных в непосредственной близости друг от друга поселений, истории их создания различаются.

Так, *не было запланировано* развитие Силиконовой долины, Чисты, Кембриджа. Старт созданию Силиконовой долины дал Стэнфордский университет, оказавшийся в послевоенные годы в сложном финансовом положении и в поисках выхода из ситуации передавший свои земельные участки сотрудничавшим с ним высокотехнологичным компаниям. К настоящему времени с территориями ряда поселений вокруг калифорнийских городков Сан Хосе и Пало Альто поставляется около 20% мирового объема

IT-продукции. В Кембридже концентрация высокотехнологичных компаний вокруг одного из старейших европейских университетов привела к появлению около 170 тыс. рабочих мест в инновационной сфере (при населении города около 120 тыс. чел.). Чиста изначально создавалась как спальный район в пригороде Стокгольма. Появление первых IT-компаний было результатом попытки муниципалитета Стокгольма создать рабочие места для ее жителей. Еще через 10 лет удалось уговорить «Эрикссон» перевести в Чисту штаб-квартиру. Сегодня Чиста — один из крупнейших IT-парков Европы (400 компаний и 22 тыс. рабочих мест).

Бангалор (пригород одноименной столицы штата Карнатака), технополисы Японии, Софи Антиполис, технопарк Синьчу и технопарки Сингапура, напротив, были созданы в результате реализации планов правительств соответствующих государств и/или регионов. Причем если основной целью создания Бангалора, технопарка Сингпу и технопарков Сингапура было достижение конкурентоспособности на рынках высокотехнологичной продукции, то при создании японских технополисов и Софи Антиполис планировалось решить прежде всего задачи выравнивания уровней регионального социально-экономического развития в соответствующих странах.

Отметим также, что наряду с территориями инновационного развития, в границах одного или нескольких рядом расположенных поселений, в мире накапливается опыт реализации региональных планов и программ инновационного развития. Наиболее выражены такие процессы в европейских странах и Канаде.

Российские проекты

В России территории инновационного развития формируются как в рамках отдельных поселений (муниципальный уровень), так и при реализации планов и программ инновационного развития субъектов Федерации (региональный уровень). Законодательство выделяет несколько типов муниципальных образований, которые в той или иной степени могут быть отнесены к территориям инновационного развития.

Это закрытые административно-территориальные образования (далее — ЗАТО), наукограды, технико-внедренческие особые экономические зоны, технопарки, инноград Сколково. Кроме того, к территориям инновационного развития могут быть отнесены крупные города с высокой концентрацией вузов, исследовательских и инженерных центров.

Статус ЗАТО был введен в начале 1990-х гг. с целью выровнять условия развития поселений, специализирующихся на разработках и производстве оружия, по сравнению с другими поселениями. Формирование ЗАТО имело целью не столько создать стимулы для инновационной активности, сколько предотвратить отток специалистов и деградацию градообразующих предприятий.

В конце 1990-х гг. был введен в оборот термин, а затем законодательно введен статус *наукограда Российской Федерации*. Цели государственной политики в отношении наукоградов до сих пор не определены. Будущее каждого наукограда зависит, во-первых, от сохранения государственных приоритетов развития, во-вторых, от конкурентоспособности в мировой экономике и науке градообразующих предприятий (комплексов) науко-

градов. С этой точки зрения наилучшие перспективы имеют такие центры космических, авиационных и ракетных технологий, ядерной физики, биотехнологий.

С 2006 г. в России реализуются проекты создания *техно-внедренческих особых экономических зон* (далее – ТВЗ) и *технопарков*. Цели их формирования – создание площадок с благоприятными условиями для развития инновационного бизнеса вблизи успешно развивающихся научных и инженерных центров, университетов. ТВЗ в Томске, Дубне, Зеленограде и Санкт-Петербурге развиваются на основе соглашений между Правительством РФ, администрациями субъекта Федерации и муниципалитетами.

Созданы наблюдательные советы ТВЗ, обеспечивающие координацию действий органов государственной власти и органов местного самоуправления по развитию особой экономической зоны. В рамках проекта создания ТВЗ предпринята попытка не наделять дополнительными полномочиями органы местного самоуправления, а напротив, часть полномочий органов государственной власти и местного самоуправления передать органам управления особыми экономическими зонами. Через пять лет (закон об ОЭЗ принят в 2005 г.) эта идея получила развитие в рамках закона об иннограде Сколково.

Ряд субъектов Федерации реализуют программы повышения конкурентоспособности региональных экономик за счет инновационной деятельности. К таким регионам прежде всего следует отнести республики Татарстан и Мордовия, Калужскую и Томскую области.

Роль регионов и муниципалитетов в инновационном развитии

Анализ мировой практики позволяет утверждать, что конкурентоспособность ведущей высокотехнологичные разработки компании *существенно повышается*, если вблизи нее находятся мощный исследовательский центр, университет, большое количество компаний той же отрасли, инвестиционно-финансовые институты¹. Общемировая практика – формирование территорий инновационного развития вблизи сложившихся мощных исследовательских и образовательных центров². При этом в большинстве известных успешных примеров упомянутое выше слово «вблизи» означает «в границах муниципального образования или нескольких рядом расположенных муниципальных образований».

Следует, однако, отметить, что, большинство известных территорий инновационного развития муниципального уровня имеют ярко выраженные специализации в высокотехнологических отраслях: программные продукты, цифровая электроника, биотехнологии и т.п. Эти же отрасли характеризуются относительно быстрой сменой поколений продуктов (про-

¹ Пример тому – Силиконовая долина, где имеют место мощная исследовательская среда и кадровая политика Стэнфордского университета; большое число компаний потенциальных заказчиков, подрядчиков, партнеров; относительно дешевые помещения и жилье; возможность получения квалифицированных консультаций по научно-техническим и финансовым вопросам; мощные организации бизнес-ангелов и венчурный капитал; NASDAQ и бренд Silicon Valley. Все это с успехом работает более полувека (правда, развился и недостаток – высокая зарплата персонала снижает конкурентоспособность).

² Единственное известное нам исключение – Софи Антиполис, куда исследовательские институты и университеты перемещались уже в ходе реализации проекта.

дуктовых рядов) и относительно невысоким уровнем кооперативных связей. Для обеспечения инновационной компоненты в низкотехнологичных отраслях, по-видимому, лучше подходят региональные, а для отраслей с развитой кооперацией – отраслевые программы.

Заметим также, что в некоторых случаях оптимальным окажется сочетание различных типов программ. Например, при разработке авиационной техники определяющее значение имеют отраслевые программы. Однако размещение исследовательских и инженерных авиационных центров на территориях инновационного развития не только будет способствовать повышению конкурентоспособности самих этих центров, но и создаст условия для разработки не связанных с авиацией продуктов на базе или в связи с идеями авиационных технологий.

В целом следует отметить, что поселенческая среда, где удастся достичь сочетания высокого уровня развития науки и высшего образования с бизнесом высокой культуры развития, является наиболее благоприятной для реализации проектов, прежде всего в высокотехнологичных областях. Эта же среда, по-видимому, является в большинстве случаев благоприятной при реализации региональных программ поддержки профильных для соответствующего региона отраслей.

Таким образом, роль муниципального уровня в развитии инновационной системы *зависит от наличия в поселении развитых исследовательских центров и вузов*. Наличие данного фактора позволяет (при поддержке государственной власти) реализовывать программы, направленные как на сохранение и развитие градообразующих центров, так и на развитие инновационного предпринимательства. В других случаях роль муниципалитетов, видимо, должна ограничиться созданием в поселении благоприятных условий для реализации отраслевых и региональных программ.

Теперь несколько слов о собственно региональных программах.

Мировой практике известны два направления их реализации. Во-первых, это исследование ниш, потенциальной конкурентоспособности региональных экономик, и перестройка экономик для работы в перспективных нишах. Во-вторых, программы поддержки и развития традиционных отраслей.

Известна история, как свою специализацию в 60-е гг. XX в. пытался найти Сингапур. После неудачи с судоремонтом и судостроением была «нашупана» ниша нефтепереработки. В рамках специальной государственной программы была создана управляющая компания – *ЛТС*, началась подготовка инфраструктуры острова Джуронг. За 30 лет на острове площадью всего 35 кв. км был создан крупнейший в мире нефтехимический комплекс с валовым продуктом более 100 млрд долл. США.

Из реализующихся в России региональных программ приведем пример развития кластеров в сферах нефтехимии и автокомпонентов в Республике Татарстан. Роль инновационных центров в рамках этих программ играют казанские технопарк «Идея» и технополис «Химград».

Программы и проекты, реализуемые на муниципальном уровне, как правило, реализуются совместно органами государственной власти и органами местного самоуправления. При этом органы государственной власти федерального уровня обеспечивают создание нормативной базы, отбор территорий для реализации проектов, обеспечивают финансирование.

Рассмотрим это более подробно на примере *технико-внедренческих особых экономических зон* (далее – ТВЗ).

Закон о ТВЗ был разработан Минэкономразвития в 2005 г. по поручению Президента РФ после его визита в Бангалор. Территории для создания ТВЗ определены по результатам открытого конкурса. Вопросы совместной деятельности федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления по созданию ТВЗ определены соглашениями, заключенными соответствующими органами. В качестве органа управления ТВЗ определено Минэкономразвития. Часть функций по управлению (выдача технических условий для подключения к инженерной инфраструктуре и предоставление в аренду земельных участков) передана управляющей компании – ОАО «Особые экономические зоны», еще часть полномочий (экспертиза проектно-сметной документации и выдача разрешений на строительство) – органам исполнительной власти субъектов. При этом формально к полномочиям органов управления ТВЗ вопросы привлечения резидентов для работы в ТВЗ, создания и развития инновационной инфраструктуры, поддержки инновационной деятельности не отнесены. Координация работ по созданию ТВЗ обеспечивается наблюдательными советами с включением в их состав представителей органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления, научных и образовательных учреждений, бизнес-сообщества. Финансирование создания инфраструктуры обеспечивается за счет федерального, регионального и муниципального бюджетов в пропорциях, определенных соглашениями.

Такая модель управления не была изначально задумана. На первой стадии создания ТВЗ функции управления практически в полном объеме обеспечивали территориальные управления профильного федерального агентства. Затем, после поиска оптимального решения, включающего изучение возможности передать функции управления ТВЗ частным управляющим компаниям, функции управления фактически были рассредоточены.

Отметим, что управление территориями и инфраструктурой инновационного развития и в других странах не выстраивалось быстро и в рамках «правил». Так, уже упомянутая *JURONG Town Corporation (JTC)* после более чем тридцати лет успешного существования все еще одновременно является и хозяйствующим субъектом, и органом государственной власти со 100%-ным дочерним обществом *Ascendas*, обеспечивающим развитие сингапурских технопарков.

Какие полномочия нужны?

Опубликованный в январе 2011 г. Минэкономразвития России проект Стратегии «Инновационная Россия 2020» является одной из *первых попыток* систематизированного изложения взглядов государства на вопросы создания и развития НИС. В качестве компонентов НИС в Проекте наряду с системой образования, учреждениями науки, государственными институтами развития рассматриваются *территории инновационного развития* – инновационно-активные субъекты Федерации, а также локальные, а по сути, муниципальные проекты – наукограды, технопарки, технико-внедренческие особые экономические зоны и проект Сколково.

Обратим внимание на весьма важную проблему, варианты решения которой было бы желательно увидеть в дорабатываемом в настоящее время проекте Стратегии. Это проблема достаточности полномочий органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации³ и органов местного самоуправления городских округов⁴ для их участия в реализации инновационных проектов. Признавая важность такой постановки, мы хотим ее конкретизировать, поскольку считаем, что, отвечая на сформулированный выше вопрос, первоначально нужно определиться с полномочиями, исполняемыми, во-первых, за счет бюджетных средств, во-вторых, за счет средств частного капитала, в-третьих, в рамках государственно-частного партнерства (далее – ГЧП).

Полагаем, что правильное определение границ зон ответственности является базовым при создании НИС России. Следует отметить, что разграничение названных зон определяется степенью развития бизнеса и наличия конкуренции в конкретной области. Попытаемся (без претензий на полноту) показать это, составив матрицу разграничений полномочий в рамках НИС России между Российской Федерацией, субъектами Федерации, муниципалитетами и частным бизнесом (см. табл. 1).

В таблице предложено наше видение необходимого разграничения полномочий между четырьмя уровнями управления процессом развития НИС в современных отечественных условиях. Возможности таблицы не позволили показать, каковы в настоящее время оптимальные соотношения частных и бюджетных инвестиций по каждой из строк, способы реализации и ожидаемые возможности сокращения бюджетного финансирования по мере появления соответствующих конкурентоспособных сегментов рынка. Однако, как представляется, начинать процесс разграничения полномочий и ответственности между органами государственной власти, местным самоуправлением и бизнесом в рассматриваемой сфере, нужно с подобной систематизации.

³ Федеральным законом № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ отнесены следующие полномочия, имеющие значение для реализации инновационных проектов и программ: осуществление региональных и межмуниципальных программ и проектов в области развития субъектов малого и среднего предпринимательства; планирование использования земельных участков; организация и осуществление межмуниципальных инвестиционных проектов, а также инвестиционных проектов, направленных на развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований; заключение внешнеэкономических соглашений; установление налоговых ставок и налоговых льгот по некоторым налогам; утверждение схем территориального планирования; организация и осуществление региональных научно-технических и инновационных программ и проектов, в т.ч. научными организациями субъекта РФ.

⁴ К полномочиям органов местного самоуправления городских округов законодательством, включая Федеральный закон № 131-ФЗ, отнесены следующие вопросы, имеющие значение для реализации программ развития поселений в качестве территорий инновационного развития: распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности; утверждение генеральных планов и документации по планировке территории; предоставление земельных участков, в т.ч. находящихся в государственной собственности до разграничения по видам собственности; создание муниципальных учреждений высшего профессионального образования; принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития; организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства.

Таблица 1

Матрица разграничения полномочий в процессе создания НИС

	Наименование полномочий по разделам, подразделам	Бюджетные полномочия			ЧГП	Внебюджетные источники
		РФ	субъект РФ	муниципалитет		
1.	<i>Организация исследований и разработок</i>					
1.1.	Фундаментальные научные исследования	+				
1.2.	Прикладные научные исследования	+	+	+ ¹	+	+
1.3.	Опытно-конструкторские и опытно-технологические работы	+	+ ²	+ ¹	+	+
2.	<i>Подготовка и переподготовка кадров</i>					
2.1.	Подготовка кадров по программам высшего профессионального образования	+	+		+	+
2.2.	Подготовка кадров по программам среднего профессионального образования		+			
2.3.	Переподготовка и повышение квалификации		+		+	+
3.	<i>Инновационная инфраструктура</i>					
3.1.	Создание инновационной инфраструктуры (бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий, центры коллективного пользования)	+	+	+ ³	+	
3.2.	Содержание инновационной инфраструктуры (бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий, центры коллективного пользования)			+ ¹	+	+
3.3.	Содержание управляющих компаний и информационных центров: - технико-внедренческих ОЭЗ	+		+ ³		
	- технопарков	+ ²	+ ²		+	
	- технологических платформ					+
	- кластеров		+ ²	+ ²	+	
	- наукоградов			+ ³		
	- иннограда Сколково	+				
4.	<i>Софинансирование инновационных проектов</i>					
4.1.	- стадия 1 (идея, форматирование)	+ ²	+ ²	+ ¹	+	
4.2.	- стадия 2 (прототип)	+ ²	+ ²	+ ¹	+	+
4.3.	- стадия 3 (малая серия)	+ ²	+ ²		+	+
4.4.	- стадия 4 (рыночные позиции)					+

Окончание таблицы 1

	Наименование полномочий по разделам, подразделам	Бюджетные полномочия			ЧГП	Внебюджетные источники
		РФ	субъект РФ	муниципалитет		
5.	<i>Инфраструктура финансирования инновационных проектов</i>					
5.1.	Программы поддержки <i>SME</i>	+2	+2	+2	+	
5.2.	Бизнес-ангелы					+
5.3.	Венчурные фонды	+2	+2		+	+
5.4.	Биржи высокотехнологичных компаний	+2			+	+
5.5.	Фонды прямых инвестиций	+2			+	+
6.	<i>IT-инфраструктура</i>					
6.1.	Каналы передачи данных			+2	+	+
6.2.	Центры хранения и обработки данных					+
6.3.	Суперкомпьютеры, РИВС				+	+
7.	<i>Инженерная инфраструктура и дороги</i>					
7.1.	Электроснабжение	+2		+	+	+
7.2.	Водоснабжение и водоотведение	+4	+	+		
7.3.	Газоснабжение	+4	+2	+2	+	
7.4.	Теплоснабжение и горячее водоснабжение	+4	+	+		+
7.5.	Дорожно-мостовое хозяйство	+	+	+	+	
8.	<i>Социальная инфраструктура</i>					
8.1.	Общее среднее образование		+	+	+	
8.2.	Дошкольное образование			+	+	
8.3.	Дополнительное образование		+	+		
8.4.	Здравоохранение		+	+	+	+
8.5.	Культура	+	+	+	+	+
8.6.	Спорт	+	+	+	+	+
9.	<i>Жилье для ученых и специалистов</i>					
9.1.	Служебное жилье	+	+	+3		
9.2.	Доходные дома	+2			+	+
9.3.	Целевое строительство жилья				+	+
10.	<i>Производственные здания</i>	+4	+5	+3		
11.	<i>Международная деятельность</i>	+	+	+	+	+
12.	<i>Бренд-менеджмент</i>	+4	+	+1	+	

Примечание: 1 – только для городов с развитыми исследовательскими и/или инженерными центрами в рамках ЧГП; 2 – в рамках ЧГП; 3 – только для городов с развитыми исследовательскими и/или инженерными центрами; 4 – в ТВЗ, Сколково; 5 – в технопарках.