

УДК 338:98
ББК 65.9(2p)-1
P 31

Рецензенты:

доктор экономических наук Малов В.Ю.
доктор экономических наук Шаланов Н.В.

P 31

Региональная экономическая политика субъекта Федерации: принципы, формы и методы реализации / Маршалова А.С., Ковалева Г.Д., Унтура Г.А. и др./ под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. – 520 с.

ISBN 978-5-89665-208-3

В монографии рассмотрены методологические вопросы разработки региональной экономической политики, направленной на повышение конкурентоспособности регионов и городов Сибири; проблемы региональной инновационной, финансово-бюджетной, конкурентной, внешнеэкономической и экологической политики; особенности реализации региональной экономической политики в субъектах Федерации, городах и районах Сибири.

Книга предназначена для учёных и специалистов в области государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

Авторами глав являются: д.э.н. А.С. Новоселов (гл. 1: пп. 1.1–1.4; гл. 9: пп. 9.1, 9.4), к.э.н. А.С. Маршалова (гл. 1: п. 1.5; гл. 3; гл. 9: п. 9.1), д.э.н. Г.А. Унтура (гл. 2: пп. 2.1–2.4, 2.6), д.э.н. А.В. Евсеенко (гл. 2: пп. 2.1–2.4), О.Н. Морошкина (гл. 2: п. 2.2), Т.И. Яковлева (гл. 2: п. 2.5), к.э.н. М.А. Канева (гл. 2: п. 2.6), к.э.н. В.Г. Басарева (гл. 3; гл. 11), д.э.н. Ю.А. Фридман (гл. 4), к.э.н. Г.Н. Речко (гл. 4), Н.А. Оськина (гл. 4), Э.В. Алексеенко (гл. 4), к.э.н. Н.Г. Шишацкий (гл. 5: пп. 5.1–5.3), В.С. Ефимов (гл. 5: пп. 5.1–5.3), О.С. Нагаева (гл. 5: п. 5.4), к.э.н. Е.Е. Горяченко (гл. 6), к.с.н. Н.Л. Мосиенко (гл. 6), К.В. Малов (гл. 6), к.э.н. Т.Г. Ратьковская (гл. 7), д.э.н. В.Н. Папело (гл. 8), к.э.н. Б.А. Ковтун (гл. 8), И.А. Гончаров (гл. 8), к.э.н. Г.В. Иващенко (гл. 8), Т.А. Кашун (гл. 9: п. 9.1), к.э.н. Н.К. Уланова (гл. 9: п. 9.2), Д.В. Губенко (гл. 9: п. 9.2), Е.А. Гайдук (гл. 9: п. 9.3), к.э.н. С.Н. Чиринин (гл. 10), к.э.н. О.П. Бурматова (гл. 12), к.э.н. В.А. Василенко (гл. 13), к.э.н. Г.Д. Ковалева (гл. 14: пп. 14.1–14.3, 14.6), И.О. Семькина (гл. 14: пп. 14.4–14.5).

ISBN 978-5-89665-208-3

© ИЭОПП СО РАН, 2010 г.
© Коллектив авторов, 2010 г.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:
http://lib.ieie.su/docs/2010/RegionEconPolitSubekta/Regionalnaya_Ekonomicheskaya_Politika_Subekta_Federacii.pdf

Глава 2

СУБЪЕКТЫ И МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В РЕГИОНЕ

2.1. УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В РЕГИОНЕ: МОТИВАЦИИ ИННОВАЦИЙ И ПРОБЛЕМЫ НЕВОСПРИИМЧИВОСТИ К НОВОВВЕДЕНИЯМ

Компетенции каждого уровня управления научно-технической и инновационной деятельностью в РФ в настоящее время определены действующим федеральным законодательством и принятыми законами на уровне субъектов Федерации, а также системой институтов, действующих в реальной практике и поддерживающих взаимодействия различных участников инновационной деятельности, в том числе органов управления (рис. 2.1). Наиболее отработаны механизмы поддержки федеральных и региональных программ. Инновационную деятельность в регионе могут также осуществлять инициативные группы, одиночные исследователи и изобретатели, ассоциации малых инновационных фирм. Малые инновационные предприятия, наряду с получением дохода, обеспечивают самореализацию креативного потенциала инноватора (или группы инноваторов).

Осуществление инновационной деятельности тормозится в регионах по разным причинам, в первую очередь по причине несовершенства существующего законодательства. Особенно, как нам представляется, сказывается отсутствие федерального закона, регулирующего инновационную деятельность, уточняющего как сами категории инновационной деятельности, так и инструменты, позволяющие организовывать и контролировать результативность инновационных преобразований экономики региона при участии органов власти всех уровней управления.

Глава подготовлена в рамках программы, выполняемой при финансовой поддержке РГНФ (проект № 09-02-00585а) и Программы фундаментальных исследований Президиума РАН № 30.



Рис. 2.1. Участники и институты поддержки инновационной деятельности в регионе

Одной из основных проблем инновационных преобразований, как неоднократно отмечалось представителями администраций сибирских субъектов Федерации, является сохраняющаяся низкая восприимчивость реального сектора экономики к инновациям. Определяющую роль в повышении восприимчивости действующих предприятий к инновациям играют разнообразные мотивации¹. Как показал анализ публикаций по сформулированной проблеме, предпочтения населения, менеджеров, чиновников в значительной степени разнятся, но при этом носят устойчивый характер и также устойчиво определяют мотивации к любым изменениям (инновациям).

Мотивации инноваций. Можно назвать несколько групп причин, определяющих мотивации к инновациям в региональной экономике.

1. Мотивации возникают как следствие кризисных ситуаций или противоречий в развитии хозяйства территории. К ним в первую очередь можно отнести социальные и экологические проблемы региона, разрешение которых невозможно на старой технической базе и требует разработки и освоения новых технологий.

2. Условия мобильности трудовых ресурсов с высоким уровнем квалификации и производственным опытом. Противодействие оттоку из региона высококвалифицированных рабочих кадров, ученых и инженеров при определенной стимулирующей политике государства может стать устойчивым побудительным мотивом к развитию высокотехнологичных производств в регионе.

3. В качестве региональных мотиваций могут выступать и традиционные территориальные факторы, такие как климатические условия, природные ресурсы, уровень развития транспорта, энергетических мощностей и сетей, которые определяют или экономии капитальных вложений при развитии новых производств в регионе или требуют масштабных затрат.

4. Присутствие на территории предприятий оборонного комплекса является для региона существенной нагрузкой, отвлекая квалифицированные кадры, энергетические, земельные и другие ресурсы, ухудшая экологические условия. Одновременно значительный потенциал отраслей высокой технологии, сконцентриро-

¹ Евсеенко А.В. Проблемы формирования спроса на научно-техническую продукцию // Регион: экономика и социология. – 1996. – № 4.

ванных в этом комплексе, может стать основой для перехода к инновационной экономике.

В Российской Федерации и в Новосибирской области в предкризисный период главным фактором сохранения невосприимчивости экономики к нововведениям являлся инерционный характер преобразований, отсутствие системной промышленной политики, что сдерживало модернизацию старого производственного и кадрового потенциала. Мотивации, названные выше, не срабатывали в должной мере, поскольку реальные предпосылки перехода к рыночной экономике пока не были созданы¹.

Причины невосприимчивости. В потенциале новосибирского научного комплекса большое значение долгое время играл заводской и отраслевой сектора науки. Исчезновение централизованного отраслевого принципа управления и, соответственно, финансирования поставило этот сектор в кризисное положение в первую очередь потому, что в отличие от крупных западных корпораций не были своевременно налажены горизонтальные связи науки с предприятиями.

В связи с этим уже в рыночной экономике продолжают действовать причины невосприимчивости к научно-техническим нововведениям, присущие большинству предприятий и отраслей экономики РФ, Сибири и Новосибирской области, сформировавшиеся на различных уровнях административно-командного управления.

Во-первых, отсутствие конкуренции у предприятий – производителей массовой продукции – было основой централизованно управляемой экономики, когда предприятие было ориентировано на выполнение плановых заданий, а не на удовлетворение и поддержание спроса на выпускаемую продукцию. Влияние данной причины в переходной экономике модифицировалось и превратилось в фактор растущей монополизации в первую очередь в ценообразовании.

Во-вторых, двойственное влияние нормативного планирования и управления в значительной степени базировалось на стабильных, устойчивых соотношениях и содержании материальных затрат на выпуск продукции. Известно, что любые изменения,

¹ Унтура Г.А., Евсеенко А.В. Экономика знаний в стратегическом развитии региона // Альманах РИЭП «Наука. Инновации. Образование». – М.: Парад, 2006.

связанные с внедрением новшеств, угрожает снижением количественных отчетных показателей текущего выпуска продукции и, соответственно, приводят к снижению существовавших показателей эффективности деятельности предприятий. Как показал анализ, данная причина сдерживания инновационных преобразований является одной из важнейших и сохраняет свое значение даже в условиях современной рыночной экономики в РФ.

В-третьих, отсутствие резервов производственных мощностей в ситуации напряженного баланса производственного потребления даже в случае временной или частичной остановки производства для реконструкции приводит к значительным потерям у потребителей. Особую трудность в этой связи вызывает реконструкция крупных промышленных предприятий; затруднения связаны в первую очередь с освоением нового технологического оборудования.

В-четвертых, на многих предприятиях из-за недоверия к устойчивости и надежности комплектующих поставок в разные годы были созданы собственные цеха и производства для обеспечения выпуска основной продукции (литейные, инструментальные производства и т.п.). Эта практика привела к тому, что при переходе к рынку на балансе у предприятий оказался большой объем неэффективных производственных фондов.

В-пятых, большую роль в создании общего фона неинновационности экономики региона играет существующая материально-техническая база производства, сформировавшаяся за долгие годы и относящаяся к разным поколениям техники. Глобальной причиной невосприимчивости российской экономики к нововведениям, в значительной степени определяющей и другие причины, является накопившаяся и воспроизводимая технологическая многоукладность.

Изучение современного зарубежного опыта освоения высоких технологий показало, что при организации выпуска наукоемкой продукции необходимо учитывать и влияние более общих причин противодействия нововведениям, существующих как в централизованной плановой экономике, так и при рыночном механизме регулирования экономических процессов. Препятствия нововведениям существуют даже в такой динамичной и инновационной экономике, как экономика США.

Для стран с развитой рыночной экономикой в литературе называются следующие причины противодействия нововведениям:

– инфраструктура не всегда может поддержать реализацию многообещающих идей;

– инновации не всегда сопровождаются сопутствующими изменениями в смежных отраслях из-за разных темпов НТП в них и ограниченности инвестиций;

– существующая налоговая политика государства в сочетании с высоким динамизмом американского рынка препятствует выбору предприятиями долгосрочных стратегических решений, основанных на результатах научно-исследовательских работ.

Достаточно подробное описание препятствий к распространению нововведений в экономически благополучных странах позволяет сделать ряд выводов концептуального характера.

1. Экономическое благополучие населения страны (отдельного региона) может быть достигнуто как на основе использования высоких технологий, так и являться следствием рациональной организации экономики в целом на базе накопленного финансового, производственного и кадрового потенциала, исторически сложившейся высокой общей культуры производства.

2. Противодействие нововведениям при всем многообразии причин зависит в первую очередь от уровня культуры и образования населения, а также характера производства, преобладающего в стране или регионе.

3. Переход к массовому производству на базе высоких технологий должен происходить по мере созревания или создания не только научно-технических предпосылок и экономических условий, но и изменения массовой психологии, общественного сознания.

4. В условиях современной российской рыночной экономики препятствием инновационной деятельности может также стать ее рисковый характер.

Особенно это относится к крупнейшим промышленным предприятиям, которые рискуют вложениями добавочного капитала в исследования и разработки своих лабораторий, когда успешными оказываются лишь немногие начинания. С большим риском связаны их ассигнования во внутренние венчуры, в которых процент успешно завершаемых НИОКР незначителен, тогда как потери капитала по каждому отдельному инновационному преобразованию подчас достигают внушительных размеров. Кроме того, риск крупных промышленных концернов связан с венчурным капиталом, который они ссужают независимым изоб-

ретателям на освоение их новшеств в специально создаваемых мелких внедренческих фирмах.

При отсутствии или недостаточном развитии реальных мотиваций к обновлению выпускаемой продукции государство может поддерживать стремление предприятий к техническому перевооружению с помощью специального хозяйственного механизма, обеспечивающего создание экономических стимулов, финансирование научно-технической деятельности за счет различных источников. При реализации мобилизационного сценария стратегического развития Новосибирской области такую роль может сыграть использование на предприятиях региона так называемых «прорывных» технологий.

2.2. РОЛЬ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РАЗВИТИИ ИННОВАЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНОВ

В предшествующий период государство вместо создания благоприятных экономических условий для только что зарождающегося рынка инновационного предпринимательства – по инерции от социализма – попыталось опираться на программы госплановского масштаба, рассчитанные на концерны. Кроме того, создаваемая капиталистическая «вертикаль» обходится намного дороже российской экономике, чем социалистическая (когда «аппетиты» чиновников были достаточно жестко ограничены «парти-максимумом»).

Так сложилось, что органы власти (СССР, РСФСР, а затем РФ и субъектов Федерации) с помощью меняющегося партийного и административного ресурса ориентируют научные учреждения на выполнение текущих и стратегических задач развития хозяйства страны в целом, области, края, субъекта Федерации, отдельного города. Для успешной реализации подобных задач, по нашему мнению, должна быть создана и реализована эволюционная институциональная модель, описывающая в развитии рациональную парадигму и условия рационального взаимодействия институтов науки и власти в крупном регионе (городе). В качестве исходного при разработке подобной модели целесообразно принять положение, что в любой экономической модели в процессе реали-

зации собственных интересов существует реальная практика взаимодействия науки и власти с использованием для этого возможностей и результатов деятельности каждого социального института.

Известна жесткая оценка сложившейся ситуации в области инновационного развития отечественной экономики Президента Д.А. Медведева: «Несмотря на правильные программные установки, никаких существенных изменений в технологическом уровне нашей экономики не происходит. ... Пока не показали серьёзных результатов ни малые фирмы, которые мы пытались и пытаемся создавать, ни технопарки, ни различного рода центры трансфера технологий, всякого рода новые формы, которые мы пытаемся использовать, ни Российская венчурная компания, ни технико-внедренческие особые экономические зоны. Всё это в основном, надо признаться откровенно, существует только на бумаге».

Одной из главных причин «незавершаемости» многих сегодняшних проектов и программ является фактическая неуправляемость реализации программ, заключающаяся в том, что исполнительная власть, сосредоточив усилия на создании инновационной инфраструктуры, игнорирует другие условия запуска инновационной экономики. Инновационная инфраструктура – только каркас инновационной экономики.

Учитывая исторически присущую России степень зависимости от исполнительной власти всего, что происходит в стране, инновационная экономика «останется на бумаге» до тех пор, пока с руководителей не начнут спрашивать за результаты. Одновременно целесообразно предусмотреть преференции для регионов и муниципальных образований, отличающихся лучшей динамикой показателей инновационной активности и результативности; внедрение в оценку деятельности губернаторов и глав муниципальных образований показателей, отражающих инновационную активность региона и, главное, результативность проводимой инновационной политики. Сегодня установка на инновационное развитие – скорее, лозунг и пожелание, чем норма (мера) соответствия руководителя должности.

Таким образом, государственные органы управления на разных уровнях властной иерархии должны осуществлять институциональную поддержку деятельности инновационных предпринимателей, полностью обеспечивая их эффективную работу на конкретной территории. Экономическим «ответом» предприни-

мателей является уплата налогов, предоставление высококачественных рабочих мест для местных жителей, преимущественное удовлетворение потребностей регионального рынка в наукоёмкой продукции.

Принципиальным вопросом, ответ на который позволит исследовать проблему реального взаимодействия субъектов власти различного уровня на территории, где живут и трудятся научные работники, выполняющие исследования в рамках различных научных проектов, является вопрос о механизмах и ресурсах, обеспечивающих участие субъектов власти в научной деятельности на данной территории.

Формы участия органов власти в региональной инновационной политике. В современной практике выделяются следующие широко распространенные формы участия:

- в формулировке и финансировании научных проектов;
- в обеспечении условий нормальной жизнедеятельности научных работников, проживающих на данной территории;
- в экологической и социально-экономической экспертизе и оценке научных проектов, выполняемых на территории.

Так, материально-техническая база Новосибирского Академгородка создавалась и постоянно поддерживается из средств государственного бюджета, поскольку капитальные и текущие затраты из государственного бюджета являются главной составляющей участия государства в развитии науки в конкретном регионе и составляют более 85% общего финансирования деятельности научных учреждений.

Следующим достаточно сложным методическим вопросом является разработка оценки эффективности участия органов власти в поддержке инновационных процессов в регионе. С учетом мирового опыта оценки роли правительства и федеральных ведомств при поддержке научно-технической деятельности в Канаде¹ предлагается использовать концепцию оценки качества управления инновационной деятельностью, которая должна базироваться на трех составляющих типичной операционной деятельности органов управления (правительства, региональных субъектов, муниципалитетов):

¹ Robert McDonald "Science and Technology Evaluation Practices in the government of Canada", TORONTO, p. 406.

ресурсы (финансовые ресурсы, материалы и человеческий капитал, используемые в процессе производства). Распорядители ресурсов отвечают на вопрос, КАК они намереваются достичь некоторого результата. Традиционно правительственные чиновники хорошо разбираются в сущности этой составляющей, поскольку информация о ресурсах содержится в отчетах организации и планах деятельности;

охват включает различных участников деятельности: клиентов, доноров, акционеров, партнеров, посредников, агентов по поставке, тех, КТО входит с администрацией в контакт, для того чтобы произвести и поставить товар или услугу клиентам;

результаты (новое состояние дел или изменение поведения, т.е. результаты, эффекты и последствия – как краткосрочные, так и долгосрочные – предпринятого действия). Эта составляющая объясняет, ПОЧЕМУ было предпринято действие и насколько оно эффективно. Элементы концепции оценки результативности поддержки органами власти научно-технической деятельности представлены в табл. 2.1.

Таблица 2.1

Элементы концепции оценки результативности поддержки инновационной деятельности органами управления

КАК? (Ресурсы)		КТО? (Охват)	ПОЧЕМУ? (Результаты)	
<i>Затраты</i>	<i>Деятельность</i> различные действия, которые совершает администрация	<i>Стороны:</i>	<i>Прямые / краткосрочные результаты</i> (различные товары и услуги, которые администрации производят для поддержки инновационного развития)	<i>Долгосрочные результаты</i>
Финансовые, материальные, рабочая сила		– с которыми органы власти взаимодействуют; – чье расположение добиваются; – которым администрация предоставляет продукт своей деятельности	изменение поведения участников инновационной деятельности, уровень удовлетворения	Долгосрочное влияние на науку, экономику и общество

Для оценки состояния инновационной деятельности применяются широко известные методические руководства по оценке инновационного развития отдельных стран, опирающиеся на систему отдельных индикаторов: «Семья Фраскати» (Организация экономического сотрудничества и развития, 1982–2005), Европейское инновационное табло (для международного сравнения индикаторов инновационного развития стран) и др. В научных работах российских исследователей индикаторы инновационного развития применительно к диагностике состояния и управлению научно-технической и инновационной деятельностью на уровне субъекта Федерации для отдельных участников инновационной деятельности в регионе наиболее полно и подробно в методическом плане разработаны Е.А. Монастырным¹ и апробированы Администрацией Томской области при разработке стратегических документов региона. Вместе с тем, по оценке авторов статьи, приведенные индикаторы не в полной мере позволяют учитывать компетенцию каждого уровня управления в формировании региональной научно-технической политики.

Авторами составлена схема функций органов управления, которая отражает конкретный вклад каждого уровня управления в виде локальной или совместной деятельности при выполнении стратегических установок инновационного развития территории и их реализации. Механизмы реализации инновационной политики, их ресурсное сопровождение зависят от уровня иерархии управления. К настоящему времени они достаточно развиты на федеральном и региональном уровнях, но значительно «урезаны» на уровне муниципалитетов, что не всегда позволяет стимулировать и реально поддерживать инновационные начинания даже в крупных городах, обладающих развитым научно-образовательным и инновационным потенциалом, и в Академгородках.

¹ Монастырный Е.А., Грик А.Е., Заварзин А.А. Совершенствование статистического наблюдения инновационной деятельности организаций // Инновации. – 2004. – № 8.

2.3. ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗРАБОТКИ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПРИ УЧАСТИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Прикладные аспекты разработки механизмов управления инновационной деятельностью и используемых целевых индикаторов для оценки состояния инновационного развития территории, а также индикаторов, отражающих действия органов власти различного регионального уровня были апробированы при участии авторов при разработке стратегических документов для Сибири, Новосибирской области, г. Новосибирска и п. Кольцово. Описание основных механизмов управления инновационной деятельностью на уровне СФО, Администрации Новосибирской области и Мэрии г. Новосибирска в сфере управления научно-технической и инновационной деятельностью и индикаторов, которые предполагается достичь в качестве результата реализации ряда стратегических документов, приводится на рис. 2.2.

Механизм региональной инновационной политики на уровне Сибирского федерального округа¹. Важнейшими механизмами являются:

1. Государственная и региональная поддержка развития инновационной инфраструктуры, которую необходимо развивать по следующим направлениям:

- создание венчурных и посевных фондов для финансирования высокорискованных инновационных проектов и проектов, находящихся на ранних стадиях развития;
- стимулирование инкубации малого наукоемкого бизнеса;
- создание сетевого инструментария для содействия транснациональному и межрегиональному трансферу технологий;
- развитие системы информационного обеспечения процессов коммерциализации технологий;
- повышение квалификации инновационных менеджеров;
- создание особых экономических зон и технопарков;
- поддержка наукоградов и Академгородков;
- формирование в федеральном округе собственных институтов поддержки инвестиций и инноваций.

¹ Кравченко Н.А., Унтура Г.А. Возможности и перспективы инновационного развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 4. – С. 195–210.

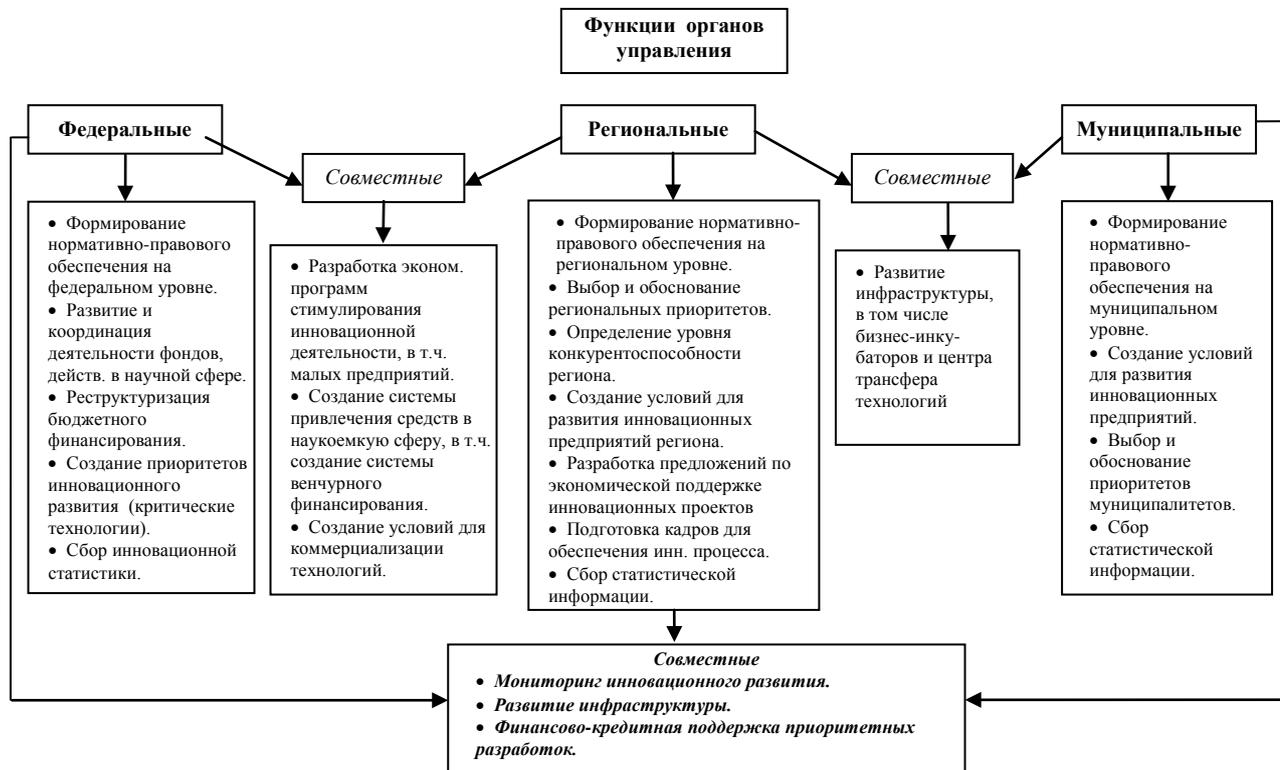


Рис. 2.2. Функции органов управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях

2. Участие государства в финансировании инновационных процессов в регионе с помощью следующих инструментов:

- финансирование из инвестиционного фонда;
- создание банка развития и внешнеэкономической деятельности;
- развитие собственной индустрии венчурного финансирования на базе Российской венчурной компании (РВК);
- предоставление средств федерального и регионального бюджетов для создания региональных венчурных фондов, работающих с высокотехнологичными предприятиями;
- финансовая поддержка развития малых предприятий в научно-технической сфере с помощью государственных и частно-государственных фондов.

3. Совершенствование нормативно-правовой базы научно-технической и инновационной деятельности. Разработка и применение ряда нормативных и законодательных актов с внесением дополнений в существующие документы, проведением экспериментов и осуществлением пилотных проектов. В первую очередь необходимо нормативно решить следующие вопросы:

- обеспечить возможность создания институтами и вузами, имеющими статус государственных учреждений, хозяйственных предприятий на базе собственных законченных разработок;
- передать в собственность права на результаты интеллектуальной деятельности, созданные за счет бюджетных средств, непосредственно организациям-разработчикам;
- предоставить государственным институтам и вузам права на получение кредитов.

Необходимо совершенствование законодательства на муниципальном уровне по землеотводу под создание бизнес-инкубаторов, технологических центров и центров трансфера технологий на базе НИИ и вузов. Для развития частно-государственного партнерства в инфраструктурных и добывающих отраслях может быть использован механизм концессионных соглашений.

*Механизм региональной инновационной политики на уровне Администрации Новосибирской области*¹. Базовые условия, которые должна обеспечить региональная инновационная политика, можно сформулировать следующим образом:

1) создание благоприятных социокультурных условий для обеспечения современных стандартов качества жизни населения;

2) комплексное развитие инновационной инфраструктуры, обеспечивающей технологический коридор прохождению инноваций;

3) совершенствование и развитие системы подготовки и переподготовки кадров для инновационной деятельности;

4) создание условий для развития отечественного конкурентного рынка инноваций.

При разработке инновационной Стратегии развития Новосибирской области использовалась схема реализации инновационной политики (рис. 2.3).

Авторами предложена система индикаторов, которые отражают результативность отдельных основных мер, и механизмов, в которых Администрация области имеет свои инструменты участия, координации, контроля (табл. 2.2 и 2.3).

Механизм региональной инновационной политики на уровне муниципалитета г. Новосибирска. Базовыми условиями создания инновационной экономики в крупном городе являются:

1) развитие человеческого потенциала как основного ресурса инновационного потенциала;

2) развитие малого предпринимательства в инновационной сфере;

3) создание инновационной системы как механизма трансфера технологий и повышения конкурентоспособности;

4) развитие системы инвестиционного, в том числе венчурного обеспечения инновационной деятельности.

¹ Стратегия социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 г.; Официальный сайт Администрации Новосибирской области <http://www3.adm.nso.ru/>; Официальный сайт г. Новосибирска <http://www.novo-sibirsk.ru/>; Официальный сайт Департамента экономики и планирования <http://www.adm.nso.ru/glaveu/index.shtml>; Официальный сайт Департамента науки, инновации, информатизации и связи <http://scidept.noolab.ru/>.



Рис. 2.3. Политика формирования инновационной среды региона

Реализации мер научно-промышленной политики за прошедший период позволила сформировать благоприятный инвестиционный климат и выстроить систему муниципальной поддержки инвестиционной деятельности:

- сформирована нормативно-правовая база;
- отработан механизм отбора и экспертизы значимых для экономики города инвестиционных и инновационных проектов;
- сформированы и действуют специальные структуры:
 - комиссия по содействию инвестиционной деятельности,
 - муниципальное предприятие «НОВИНКОР», задачей которого является привлечение инвестиций (ежегодно утверждается депутатами бюджет поддержки таких проектов);

**Механизмы реализации стратегических направлений
инновационного развития Новосибирской области**

Механизм	Результат - индикатор
<p>1. Проектное управление развитием инновационной системы Новосибирской области, включая разработку и реализацию ведомственных, долгосрочных и областных целевых программ, а также создание управляющих компаний по технологическим кластерам, реализующим проекты и программы</p>	<p>1. Перечень, число программ, КВ: <ul style="list-style-type: none"> • федеральные • ведомственные • муниципальные </p> <p>2. Управляющие компании</p>
<ul style="list-style-type: none"> • максимальное развитие технопарковых структур, интегрированных общей инновационной (технопарковой) идеологией 	<ul style="list-style-type: none"> • Перечень и число технопарков, бизнес-инкубаторов. • Выработка продукции на 1-го занятого в технопарке
<ul style="list-style-type: none"> • повышение уровня мотивации участников инновационной деятельности при решении задач Концепции, включая конкурсную поддержку научно-технических и инновационных проектов 	<p>Конкурсная поддержка, затраты на поддержку 1-го проекта в инновационной сфере</p>
<ul style="list-style-type: none"> • формирование фондов развития, в том числе венчурных, посевных, создание региональных центров коммерциализации, сертификации и т.п. 	<p>Институты развития в регионе:</p> <ul style="list-style-type: none"> • венчурные фонды • региональные центры коммерциализации • центры трансфера технологий <p>Центры сертификации</p>
<ul style="list-style-type: none"> • поддержка деятельности бизнес-ангелов на территории области 	<p>Освобождение от налогов бизнес-ангелов (подходящий налог)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • содействие созданию малых форм предприятий в научно-технической сфере 	<p>Число созданных малых предприятий при содействии Администрации</p>
<ul style="list-style-type: none"> • формирование общественных советов, например, совета по поддержке малого инновационного предпринимательства в Новосибирской области, для решения задач Концепции, требующих коллегиальных и системных решений 	<p>Перечень общественных советов, требующих коллегиальных и системных решений</p>
<ul style="list-style-type: none"> • взаимодействие участников Концепции преимущественно на основе частно-государственного партнерства по осуществлению программ и мероприятий в сфере научно-технической и инновационной деятельности 	<p>Договора о государственно-частном партнерстве (ед., суммы осваиваемых средств)</p>

Таблица 2.3

**Задачи исполнительных органов государственной власти
Новосибирской области по созданию условий для решения комплексной
задачи инновационного развития Новосибирской области**

Задачи	Результат - индикатор
<p>1. Развитие правовых и управленческих механизмов стимулирования производства конкурентоспособной инновационной продукции и услуг в интересах формирования на территории области комфортной среды для развития инновационной экономики</p>	<p>Число принятых правовых норм и управленческих механизмов по активизации инновационной деятельности</p>
<p>2. Совершенствование мер поддержки субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности, в том числе через создание негосударственных фондов, оказывающих поддержку развитию научной, научно-технической и инновационной деятельности, при условии достижения максимально возможного мультипликативного экономического и социального эффекта от использования бюджетных и иных средств</p>	<p>Перечень мер поддержки субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности, в том числе через создание негосударственных фондов</p>
<p>3. Стимулирование процессов формирования и создания новых высокотехнологичных производств и инновационной инфраструктуры в учреждениях науки и образования, на промышленных предприятиях области, призванных обеспечить коммерциализацию технологий, усиление интеграции производства с научными и образовательными коллективами, инновационными компаниями, формирование системы спроса/заказа на инновационные разработки со стороны промышленности и социальной сферы Новосибирской области</p>	<p>Перечень стимулов:</p> <ul style="list-style-type: none"> • гранты • госзаказы на инновационные разработки
<p>4. Формирование единой унифицированной системы поддержки предпринимательства Новосибирской области, в том числе в научно-технической и инновационной сфере, ее информационного сопровождения и мониторинга</p>	<p>Единая унифицированная система поддержки предпринимательства Новосибирской области, в том числе в научно-технической и инновационной сфере</p>

<p>5. Совершенствование взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, Новосибирской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области с фондами, учреждениями науки, образования, бизнеса, производства, объединениями наукоемких фирм по вопросам реализации инновационной (технопарковой) идеологии, формирования и развития региональных технологических кластеров, содействия выполнению инновационных проектов на всех стадиях их развития</p>	<p>Число сформированных кластеров</p>
<p>6. Привлечение общественных объединений в сфере науки, образования, промышленности и предпринимательства, молодежной политики, социальной сферы к реализации технопарковой идеологии</p>	<p>Число привлеченных организаций</p>
<p>7. Концентрация ресурсов на достижение целей и задач по реализации Концепции</p>	<p>Общий объем и структура ресурсов</p>
<p>8. Формирование инновационной культуры в обществе, особенно в молодежной среде</p>	<p>Проведение олимпиад, курсов, форумов (их статус)</p>
<p>9. Подготовка предложений по совершенствованию федерального законодательства в сфере таможенного права; по распоряжению правами на результаты интеллектуальной собственности; налоговому стимулированию субъектов инновационной деятельности (в частности, отнесение на затраты средств, направляемых предприятиями на развитие инновационной деятельности, в том числе на подготовку и переподготовку кадров); в сфере земельных отношений и по другим актуальным вопросам в сфере инновационной деятельности</p>	<p>Число предложений, направленных в вышестоящие органы по совершенствованию законодательства в сфере:</p> <ul style="list-style-type: none"> • таможенного права, • по распоряжению правами на результаты интеллектуальной собственности, • по налоговому стимулированию субъектов инновационной деятельности (в частности, отнесение на затраты средств, направляемых предприятиями на развитие инновационной деятельности, в том числе на подготовку и переподготовку кадров), • в сфере земельных отношений, • по другим актуальным вопросам в сфере инновационной деятельности

- разработан и одобрен Президиумом мэрии Новосибирска проект комплексной целевой программы «Развитие наукоемкого производства и инноваций в промышленности города до 2020 года»¹. Всего на реализацию мероприятий программы будет затрачено более 63 млрд привлеченных и более 1 млрд руб. бюджетных средств.

Главная задача, которую планирует выполнить Новосибирск в результате реализации этого документа, – обеспечить рост экономического потенциала города путем существенного увеличения доли инноваций в промышленном производстве. Причем работа над созданием документа началась еще до того, как аналогичную задачу поставил перед страной Президент Российской Федерации Д. Медведев: перейти на инновационный путь развития экономики и к 2020 г. увеличить долю инноваций в производстве в 4–5 раз, а доля инновационной продукции в ВВП страны должна возрасти до 3%.

Начиная с 2008 г. над программой работали специально созданный Совет по научно-промышленной и инновационной политике, рабочие группы, тематические комиссии, НИИ, КБ, вузы, проектные организации, промышленные предприятия города, создаваемые организации инновационной инфраструктуры, общественные организации.

Как отметил мэр Новосибирска В.Ф. Городецкий: «Важно, что в сегодняшних непростых условиях наука, производственный сектор и власть объединились для поиска новых точек роста экономики города. Программа формирует четкое представление об уже существующих новых разработках. То есть проведена ревизия технологий, их прикладного значения для нашей территории, так как нельзя создать инновационную экономику без интеграции разработок во всю инфраструктуру жизни города. В программу включено более 200 мероприятий, связанных с современными технологиями, производством новых товаров и услуг. Это не значит, что все они должны быть реализованы в производстве, но все 200 проектов обозначены программой как перспективные.

Введена трехступенчатая система управления реализацией программы: Совет по научно-промышленной и инновационной политике, рабочие группы по секторам и сетевые группы будут координировать конкретные мероприятия».

¹ Адрес документа: <http://www.novo-sibirsk.ru/media/news/21534.html>

Реализация программы потребует изменения системы мониторинга основных направлений развития города. По мнению мэра В.Ф. Городецкого: «Нам необходимо будет отличать рост экономики за счет объема валового продукта от роста основных показателей за счет инновационной составляющей. Продолжится работа по созданию специальных стимулов для предприятий-инвесторов. Правда, это зависит не только от местной власти. Поэтому мы будем выходить с законодательной инициативой на федеральный уровень, чтобы создать определенные механизмы эффективной реализации программы. Что касается самих инвесторов, сегодня они начинают понимать, что нельзя развиваться без конкурентоспособности, которая в свою очередь возможна только с помощью создания и внедрения нового. Программа должна стать способом координации процесса модернизации экономики».

Документ сформирован на период до 2020 г. и будет реализовываться в 2 этапа. Первый этап (2010–2011 гг.): предполагается реализация антикризисных мер; содействие модернизации традиционных отраслей промышленности; развитие инновационной инфраструктуры и малого инновационного предпринимательства; поддержка пилотных проектов создания новых отраслей и производства высокотехнологичных услуг. Второй этап (2012–2020 гг.): мероприятия направлены на поддержку приоритетного развития отраслей экономики, основанных на постиндустриальных технологиях.

В результате реализации программы планируется достичь увеличения объемов инвестиций в основной капитал промышленных предприятий, доли инновационной высокотехнологичной продукции и услуг в валовом региональном продукте, роста экспортного потенциала. Также среди ожидаемых результатов – увеличение объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг организаций по чистым видам деятельности, улучшение условий и производительности труда в промышленности.

Совместные функции муниципального, регионального и федерального управления (на примере п. Кольцово). Совместные функции управления инновационными процессами властями всех трех уровней, которые получили широкую практику в наукограде Кольцово (важнейшем элементе инновационной системы Новосибирской области), можно сформулировать следующим образом.

◆ *Развитие инфраструктуры.* Кольцово выиграл конкурс Минэкономразвития на создание бизнес-инкубатора. Половина средств будет получена от федеральных властей, половина – из областного бюджета и местных капиталовложений. Бизнес-инкубатор был завершен в декабре 2006 г. и представляет собой трехэтажное здание на 3,5 тыс. м². В нем разместятся: инновационный центр, выставочный зал, помещение для встреч и конференций, а также 25–30 фирм научно-внедренческого и промышленного назначения инновационного типа, которые при желании смогут расширяться и пристраивать новые корпуса¹. Помещения бизнес-инкубатора будут сдаваться управляющей компанией клиентам бизнес-инкубатора в субаренду, со ставкой арендной платы, не превышающей 40% от ставки для аренды госимущества в Новосибирской области в первый год, 60% – во второй, 100% – в третий год. По истечении трех лет малое предприятие будет обязано покинуть бизнес-инкубатор.

Проведен ремонт внутриквартальных дорог, приобретена специальная техника, идет развитие инженерной инфраструктуры (ремонт и реконструкция тепловых сетей). Кроме того, по сообщению fedpress.ru, наукоград является одним из лидеров России в 2006–2007 гг. по темпам введенного нового жилья: 4 м² на человека.

◆ *Мониторинг инновационного развития* п. Кольцово на муниципальном уровне осуществляется наблюдательным советом и координационным научно-техническим советом, образованным Администрацией п. Кольцово. На областном уровне мониторинг проводит Департамент науки, инноваций, информатизации и связи Новосибирской области во главе с вице-губернатором Г.А. Сапожниковым.

◆ *Финансово-кредитная поддержка приоритетных разработок* осуществляется муниципальными властями из бюджета, частью образованного из возврата налоговых поступлений федеральных и региональных налогов. Таким образом, федеральные и региональные власти косвенно стимулируют финансирование инновационных разработок п. Кольцово.

◆ *Формирование рынков научной и научно-технической продукции наукоградов.* Это совместное обязательство было взято на себя властями всех уровней власти в Соглашении между Прави-

¹ Новости сайта www.naukograd-koltsovo.ru

тельством Российской Федерации, Администрацией Новосибирской области и Администрацией муниципального образования «Рабочий поселок Кольцово» о реализации программы (основных направлений) развития р.п. Кольцово как наукограда Российской Федерации на 2002–2007 гг., принятом в 2003 г. В рамках формирования рынков инновационной продукции предполагается организация ярмарок и выставок продукции, создание благоприятного налогового режима и, возможно, барьеров для проникновения инновационной продукции из других регионов на территорию НСО.

Доказательством действия по формированию рынков научной и научно-технической продукции является участие р.п. Кольцово в выставке, посвященной 70-летию Новосибирской области, на которой посетители могли ознакомиться с образцами продукции, выпускаемой в Кольцово: диагностическими тест-системами, продуктами питания, косметическими изделиями.

Таким образом, проведенное исследование позволяет определить критерии эффективности органов управления на муниципальном уровне для поддержки инновационной деятельности. Таковыми являются:

- степень эффективности механизма собираемости налогов и механизма возврата федеральных и региональных налогов на территорию муниципального образования;

- полнота нормативно-правового обеспечения на муниципальном уровне;

- существование механизмов финансирования инновационных предприятий из муниципального бюджета путем льготного кредитования и закрепления части пакета акций инновационных предприятий в собственности муниципалитетов;

- существование льгот по аренде земельных участков для строительства и расширения производственных мощностей инновационных предприятий;

- привлечение на территорию муниципального образования не инновационных средних и крупных производств для пополнения налоговых поступлений с целью дальнейшего использования поступивших средств для поддержки малых наукоемких производств;

- создание и поддержка инновационного центра или центра трансфера технологий для обмена информацией о новейших

научно-технических разработках с другими инновационными центрами за пределами региона и РФ;

– активное возведение объектов как инновационной, так и социальной инфраструктуры;

– комплексный подход к планированию, реализации и мониторингу программы развития совместно с областными и федеральными властями;

– участие муниципальных властей в региональных инициативах по формированию рынков инновационной научной и научно-технической продукции.

2.4. ИНДИКАТОРЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО И ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Индикаторы состояния инновационной деятельности можно разбить на 3 группы:

1) индикаторы для оценки инновационной деятельности отдельных участников научно-технической сферы региона, которые достаточно подробно изложены в литературе на методическом уровне и регулярно публикуются территориальными органами федеральной статистики (существуют и региональные модификации, например, в Томской области. Поэтому в данной статье вопрос о подобных индикаторах рассматриваться не будет);

2) индикаторы, используемые для межрегиональных сравнений;

3) индикаторы, используемы в виде целевых показателей в стратегических документах, разрабатываемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В качестве иллюстрации индикативные показатели для характеристики состояния инновационной деятельности, которые предполагается достичь в отдельные прогнозные периоды времени, приведены в табл. 2.4, 2.5 и 2.6.

В проекте комплексной целевой программы «Развитие наукоемкого производства и инноваций в промышленности города до 2020 года» намечено использовать следующие индикаторы для оценки состояния инновационного развития:

- объем промышленного производства;
- экспорт промышленной продукции;
- удельный вес наукоемкой продукции в общем объеме продаж;
- доля инновационных предприятий;
- объем инвестиций в основные средства промышленности;
- венчурные инвестиции в компании высокотехнологичных секторов;
- выработка на единицу промышленно-производственного персонала;
- средняя заработная плата в промышленности;
- прирост числа малых инновационных предприятий.

Рассмотренные подходы к формированию эволюционной институциональной модели инновационных преобразований в экономике крупного региона опираются на накопленный научный задел по исследованию разнообразных подходов к разрешению противоречий и преодолению препятствий для осуществления реальных инноваций в сибирском регионе.

Важным выводом проведенного исследования является заключение авторов о том, что инновационные преобразования в экономической системе региона (крупного города) могут быть успешными, если эти преобразования предлагаются на местном уровне и постепенно охватывают систему полностью, что и отражает эволюционность развития институтов.

Взаимосвязанность и взаимообусловленность инновационных мероприятий в регионе может быть обеспечена с помощью аналитических согласований конкретных планов и действий органов власти, представляющих вертикаль властных полномочий при осуществлении инновационных проектов разных уровней. Фактически подобные мероприятия, представляющие собой своеобразную «матрёшку», сбалансировано охватывающую весь спектр инновационных преобразований в региональной экономической системе, определяют состав и содержание региональной инновационной политики в переходной экономике.

Показатели научного и инновационного потенциала Новосибирской области в инновационной системе РФ

Показатель	Место в РФ									Справочно (фактическое значение)	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2007	2008
Число организаций, выполнявших исследования и разработки	4	4	5	5	5	4	6	5	4	109	107
Численность персонала, занятого исследованиями и разработками, чел.	7	6	6	6	6	6	7	7	5	22561	21597
Внутренние затраты на исследования и разработки, млрд руб.	7	7	7	7	7	7	7	7	6	9,8	10,7
Патенты (выданные на изобретения)	9	8	9	9	10	10	11	8	9	449	502
Число созданных передовых производственных технологий	15	11	8	12	8	8	8	8	8	22	23
Число использованных передовых производственных технологий	33	31	35	29	33	27	30	28	29	1860	2019
Инновационная активность организаций, %	54	49	58	56	49	58	70	70	67	4,9	5,4
Затраты на технологические инновации, млрд руб.	19	25	50	50	55	39	43	25	30	2,6	2,5
Объем инновационных товаров (работ, услуг),%	35	33	30	37	39	38	57	59	39	2,0	3,4

Примечание: Используются данные официальной федеральной статистики, что позволяет проводить межрегиональное сравнение отдельных субъектов; см. Наука в Новосибирской области 2003–2008 гг. Федеральная служба государственной статистики. Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области. – Новосибирск, 2009. – С. 6, 57, 63, 66, 94.

Таблица 2.5

Целевые индикаторы развития инновационной системы Сибири

Показатели	2008 г.	2010 г.	2011 г.	2015 г.	2020 г.
Численность персонала, занятого исследованиями и разработками, чел.	53956	55100	57300	59000	61000
Доля молодых ученых до 39 лет, %	12	14	15	22	27
Число международных исследовательских центров на территории Сибири	12	13	13	15	20–23
Доля научных журналов с международным рейтингом, % от общего числа аналогичных журналов РФ	> 1	2	2	5	7
Выдано патентов на изобретения	2163	2500	2700	3600	4200
Число созданных передовых производственных технологий	93	115	138	200	340
Внешнеторговый оборот (экспорта и импорта технологий и услуг технического характера) в Сибирском федеральном округе, % от общероссийского показателя	5,7	7,0	8,3	9	12
Удельный вес научно-исследовательских организаций и вузов, имеющих доступ к Интернету по выделенным каналам связи, %	58	62	75	90	100
Удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации, %	7,7	9–10	11	12–15	20–25
Численность студентов на 10 тыс. населения	488	490	494	496	520
Индекс развития человеческого потенциала	0,745	0,758	0,760	0,781	0,885
Доля инновационной продукции в общем объеме отгруженных товаров и услуг, %	2,1	3–4	5	8	10–15
Доля затрат на НИОКР в общем объеме отгруженной продукции промышленности, %	Менее 1	1	1,5	2	2–4
Доля высокотехнологичного сектора в ВРП, %	2–5	7–8	9	10–13	14–17

Таблица 2.6

**Индикаторы инновационного развития
Новосибирской области, %***

Цели, задачи	Показатель – целевой индикатор	Текущий период	Программный период	
		2008 г. (оценка)	2010 г.	2015 г.
Стратегическая цель: Устойчивое развитие инновационной системы НСО для повышения конкурентоспособности экономики и роста качества жизни населения	Доля высокотехнологичного сектора в ВРП (продукция и услуги)	15,0	17,0	23,0
	Среднегодовой темп роста производительности труда на высокотехнологичных производствах	108,0	109,0	110,0
	Доля высокотехнологичных отраслей в структуре обрабатывающей промышленности	15,1	17,0	21,0
	Индекс физического объема промышленного производства, высокотехнологичной продукции по кругу обследуемых предприятий, % к предыдущему году	109,8	111,3	117,8
	Доля предприятий, осуществляющих инновации, в общем количестве предприятий	5,0	13,0	20,0
	Доля инновационной продукции в выпуске промышленности	2,0	8,0	15,0
	Ежегодный прирост числа малых инновационных предприятий	15	25–32	40
	Количество вновь созданных рабочих мест, приходящихся на 1 компанию малого инновационного бизнеса	3–5	8–10	18,0
	Доля товаров и услуг инновационного характера в общем выпуске продукции и услуг инновационно-активных малых предприятий	20,0	35,0	50,0
	Доля услуг сектора ИКТ в ВРП	1,8	4,0	8,0

* *Источники:* Стратегия социально-экономического развития НСО до 2025 г.; Концепция инновационного развития до 2015 г.

2.5. СОСТОЯНИЕ И РЕСУРСЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО СЕКТОРА НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

По данным многих западных экономистов (Pritchett L., Spiegel M., Bils M., Barro R.), резкий рост образовательного потенциала населения развивающихся стран с 1960 по 1985 год практически не сказался на темпах экономического роста. Одна из причин этого состоит в том, что значительный запас образования, накопленный населением, может слабо влиять на показатели экономического развития, если он не задействован в полной мере в производственных процессах, например при высоком уровне безработицы или неэффективном использовании квалифицированной рабочей силы (российские тенденции). В то же время относительно успешные экономики могут восполнить недостаток тех или иных категорий работников путём поощрения внешней трудовой миграции (ситуация в США).

Несмотря на то что образовательный уровень населения Новосибирской области (НСО) и Сибирского федерального округа (СФО) не уступают, а зачастую и опережают среднероссийский, и в этом регионе расположены сильные, известные в стране и за рубежом институты и университеты, для перспективного экономического развития, для инновационной экономики этого недостаточно (табл. 2.7).

Таблица 2.7

Уровень образования населения НСО по переписи 2002 г., тыс. чел.

Показатель	РФ	СФО	НСО	На 1000 чел. населения		
				РФ	СФО	НСО
Всё население с 15 лет и более	121298	16523	2276	1000	1000	1000
В том числе имеют:						
Высшее профессиональное образование	19380	2313	384	160	140	168
Неполное высшее профессиональное образование	3750	473	79	31	29	35
Среднее профессиональное образование	32942	4521	613	272	274	269
Начальное профессиональное образование	15367	2193	295	127	133	130
Не имеют начального общего образования	1199	200	27	10	12	12

Таблица 2.8

Охват населения образованием в НСО (на начало учебного года)

Показатель	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Численность обучающихся – всего, тыс. чел.	583,1	561,4	544,5	523,4	504,9	492
На 10000 населения, чел.	2174,9	2100,4	2049,6	1978,6	1915,3	1863,6
В том числе:						
– в общеобразовательных учреждениях	326,1	305,3	287,1	272,6	261,4	256,1
– в учреждениях начального проф. образования	31,3	30,8	28,6	25,4	21,8	19,5
– в учреждениях среднего проф. образования	55,1	54,5	53,8	50,7	47	42,3
– в учреждениях высшего проф. образования	166,8	167	171,2	170,9	170,9	170,6
– в аспирантуре и докторантуре (на конец 2003–2008 гг.)	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,5

По данным Облстата по Новосибирской области, произошло падение числа обучающихся в относительном измерении (на 10000 чел. населения): с 2174,9 чел. в 2003/04 учебном году до 1863,6 чел. в 2008/09 учебном году. Наиболее резко за этот период произошло падение численности учащихся начального профессионального образования (с 31,3 до 19,5 чел.). Самый стабильный показатель – обучающиеся в аспирантуре и докторантуре, однако в 2008/09 учебном году произошло снижение и этого показателя (табл. 2.8).

В настоящее время в ряду натуральных измерителей человеческого капитала, формированию которого и служит система образования, превалируют оценки количества образования, которые составляют основу для денежных оценок накопленного человеческого капитала. Например, среднее число накопленных лет образования, которое измеряется разными методиками, следовательно, имеет разные оценки (в США в 2000 г. по методике Бэрроу–Ли среднее число лет обучения составляло 12,05, а по методике Коэна–де Сото – 12,63, в Бразилии – 4,88 и 7,50, в Германии – 10,20

и 12,95 соответственно). Показатели, характеризующие структуру населения по уровню образования (численность и соотношение лиц с различным уровнем образования в работающем населении и в населении в целом), менее удобны для эконометрических моделей, но лучше отражают связь образования и накопления человеческого капитала. По этим показателям РФ занимает неплохое место (табл. 2.9).

Таблица 2.9

**Распределение экономически активного населения
по уровню образования***

Страна	Доля имеющих образование менее полной средней школы		Доля имеющих образование полной средней школы		Доля имеющих завершённое послешкольное образование	
	2001 г.	2007 г.	2001 г.	2007 г.	2001 г.	2007 г.
США	17,1	9,5	39,5	29,4	43,3	61,1
Россия	12,1	6,4	33,9	41,1	54	52,5
Германия	17,3	17	58,9	59	23,8	23,9
Корея	14,2	23	43,7	42	24,9	35
Бразилия	73,9	62,5	18,6	28,9	6,9	8,6

*Источник: Key Indicators of the Labour Market (KILM) / Geneva, 2007, www.ilo.org/public/english/employment/start/kilm/

В качестве дополнительных индикаторов накопленного человеческого капитала, применяемых для сравнения стран, часто используют численность и долю в населении исследователей, обладателей научных степеней, долю занятых в НИОКР и в образовании, а также показатели потока – охват различными ступенями образования соответствующих возрастных групп (численность студентов, аспирантов и докторантов, доля затрат на образование и науку в ВВП и т.д.).

По данным табл. 2.10 видно, что плавный рост наблюдается до 2007/2008 г., а затем обнаруживается спад в негосударственном секторе – с 78,8 до 63,4 тыс. чел. В государственном секторе при небольшом росте (с 340,4 до 341,1 тыс. чел.) также наблюдается общая тенденция замедления.

**Численность профессорско-преподавательского персонала (ППП) вузов РФ
(на начало учебного года, тыс. чел.)**

Показатель	1970/ 71	1980/81	1990/ 91	1995/96	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Численность ППП в гос. секторе	159,5	204,0	219,7	240,2	265,2	272,7	291,8	304,0	313,6	322,1	334	340,4	341,1
– доктора наук		9,6	13,7	20,1	28,0	29,8	32,3	34,2	35,8	37,3	39,4		
– кандидаты наук		92,4	115,2	117,5	125,4	128,5	135,5	142,2	148,6	155,3	162,8		
– профессора			12,9	21,1	27,0	28,2	30,6	31,5	32,5	33,3	34,7		
– доценты			73,1	85,6	89,8	90,2	94,6	97,8	99,6	102,2	105,6		
Численность ППП в негос. секторе				13,0	42,2	46,9	47,8	50,1	50,7	65,2	75,0	78,8	63,4
– доктора наук				2,1	5,2	6,2	6,2	6,6	6,7	11,0	15,6		
– кандидаты наук				6,3	19,7	20,9	21,3	22,7	22,9	31,1	36,7		
– профессора				2,0	5,2	6,0	5,8	6,1	6,1	9,5	13,2		
– доценты				4,9	15,3	16,3	15,9	16,4	16,1	20	23,1		

В табл. 2.11 для Новосибирской области видно падение всех показателей в 2008 г. по сравнению с 2007; и хотя на 2006 г. приходится максимальная доля выпуска защитившихся аспирантов, но затем сокращается как число аспирантов, так и докторантов. Отчасти это можно объяснить тем, что падает также численность населения НСО (с 2030 тыс. чел. в 2001 г. до 1985 тыс. чел. в 2008 г.), однако, поскольку планируется переход на инновационный путь развития, этот показатель должен абсолютно расти.

Таблица 2.11

**Показатель послевузовского профессионального образования
в НСО в 2004–2008 гг., чел.**

Показатель	2004	2005	2006	2007	2008
Аспирантов – всего, на конец года	3724	3681	3655	3728	3446
В том числе обучаются:					
– с отрывом от производства	2535	2553	2472	2438	2321
– без отрыва от производства	1189	1128	1183	1290	1125
Докторантов – всего, на конец года	114	103	99	91	77
Выпуск аспирантов	749	812	848	836	752
В том числе с защитой диссертации	183	183	201	182	162
Выпуск докторантов	37	36	36	35	31

К сожалению, этими формальными показателям нельзя уловить параметры качества. Для этого можно использовать удельные затраты ресурсов либо такие не стоимостные показатели, как результаты международного тестирования (школьников, студентов). Самый старый способ оценки – грамотность населения, однако сейчас он перестаёт быть актуальным для развитых стран (см. табл. 2.7 для РФ и НСО). В развитых странах используются показатели функциональной грамотности, определяемые на основе специальных тестов. Так называемый IALS (International Adult Literacy Test) тест исследует потенциал обучаемости (адаптируемость к изменениям), развития базовых навыков, необходимых для ориентации в обществе. Это необходимо чтобы уловить

навыки взрослого экономически активного населения, приобретённые вне системы формального образования, в том числе после его завершения. Если же сопоставить данные этого теста с тестами по оценке знаний школьников и с показателем среднего числа лет обучения, то обнаруживается слабое согласование. Так, например, хотя значения индикатора средних лет образования в странах ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) относительно близки, но по результатам IALS запасы человеческого капитала в этих странах сильно различаются. По этому показателю лидируют Швеция, Норвегия, Финляндия, характеризующиеся эгалитарными системами образования, приверженностью социальному государству и активным вмешательством государства в отношения на рынке труда. Поскольку эти качественные показатели частично противоречат друг другу, их получение трудоёмко, поэтому чаще всего используются показатели оценки количества образования.

В современном обществе распространилась концепция непрерывного обучения. Несмотря на тенденцию к увеличению средней продолжительности обучения в системе формального образования, её вклад в создание совокупного запаса человеческого капитала постепенно снижается. При этом получение навыков и компетенций взрослого населения происходит в основном в результате «обучения в процессе деятельности», а не в рамках специальных программ повышения квалификации. Хотя наибольший вклад в неформальное накопление человеческого капитала вносят творческие виды деятельности (НИОКР), но и в других секторах обучение в процессе деятельности играет растущую роль. По некоторым оценкам, вклад послешкольного обучения непосредственно на рабочих местах в современных развитых экономиках составляет почти половину накопленного человеческого капитала. Осознание того, что в человеческом капитале связь между объёмом осуществлённых инвестиций и качеством результата вовсе не очевидна, заставляет многих исследователей подойти с другой стороны – измерить масштабы накопленного человеческого капитала, отталкиваясь от отдачи, которую он приносит.

Отдача от человеческого капитала зависит не только от его размеров, но и от внешних факторов – параметров спроса, экономических и институциональных условий. Человеческий капитал может не использоваться (безработица), недоиспользоваться (неполная занятость) или использоваться непроизводительно

Таблица 2.12

Численность занятых и безработных в экономике по уровню образования в 2007 г. по НСО и РФ (в среднем за год, % к итогу)*

Показатель	Всего	Высшее профессиональное	Неполное высшее профессиональное	Среднее профессиональное	Начальное профессиональное
Занятые в экономике					
РФ	100	27,8	1,5	25,9	17,6
НСО	100	25,3	2,9	26,6	14,1
Безработные					
РФ	100	11,5	2,5	18,8	18,6
НСО	100	22,8	2,4	16,4	16,0

* По материалам выборочных обследований.

(простые навыки на фоне высшего образования). В табл. 2.12 приводятся данные для РФ и НСО по безработице среди разных групп населения. Если сравнить показатели по безработным с высшим профессиональным образованием, то в РФ он равнялся 11,5%, а в НСО почти в два раза выше – 22,8%, т.е. отдача от человеческого капитала в Новосибирской области существенно меньше, чем в среднем по стране.

Кроме того, отдача от индивидуальных вложений может по разному распределяться между владельцем человеческого капитала, собственниками (менеджерами) предприятия, где этот капитал реализуется, и государством (обществом). Ожидаемые работником выгоды часто не доходят до него, оседая в звеньях-посредниках, плюс миграция может в несколько раз увеличить отдачу от практически не изменившегося человеческого капитала.

Для России характерна качественная неоднородность образования. С середины 1990-х годов начался процесс, когда вузы разбились на «элитную» часть, выпускающую конкурентоспособный человеческий капитал, и часть, дающую некачественное образование. Но проблема в том, что лучшая часть элитного сегмента не задерживается в РФ, лишь некоторая часть уходит в престижные секторы – ТЭК и финансы. В целом платежеспособный спрос отечественных работодателей не может конкурировать с западными условиями труда, что приводило и будет приводить к «утечке умов». К тому же в стране с середины 1990-х годов наблюдается тенденция роста собственного труда учащихся. Желание

студентов «сэкономить» время и силы на получение диплома приводит к разрастанию системы очно-заочного (вечернего) и заочного образования.

По данным И. Соболевой, по сравнению с 1995/1996 гг. доля студентов, получающих очное образование, упала в 2006/2007 гг. с 62,8 до 49% (в странах ОЭСР полноценное высшее образование получают не менее 70% студентов). В негосударственных вузах по очной форме обучается менее трети студентов, а среди студентов очного отделения распространено совмещение работы и учёбы. Различные опросы показывают, что до окончания вуза на регулярной основе начинают работать 50–75% студентов. Это «резко контрастирует с практикой большинства развитых стран, во многих из которых, с одной стороны, существуют жёсткие ограничения по найму на работу учащейся молодёжи, с другой – интенсивность учебного процесса просто не позволяет студентам выделить достаточно времени на регулярную трудовую деятельность в течение учебного года»¹.

Серьёзным индикатором качества обучения выступают затраты финансовых ресурсов. Этот показатель важен, так как является существенным элементом запаса человеческого капитала, измеряемого на основе оценки усилий в прошлом. Россия по этому показателю, как видно из табл. 2.13, отстает от многих стран.

Таблица 2.13

Удельные затраты на образование в 2005 г.*

Страна	Затраты на среднее образование в год, долл.	В % от среднего по ОЭСР	Затраты на высшее образование в год, долл.	В % от среднего по ОЭСР
ОЭСР	7804	100,0	11512	100,0
США	10390	133,1	24370	211,7
Германия	7636	97,8	12446	108,1
Ю. Корея	6645	85,1	7606	66,1
Бразилия	1186	15,2	9994	86,8
Россия	1754	22,5	3421	29,7

* Источник: Education at a Glance / OECD, 2008, p. 218, 221.

¹ Соболева И. Парадоксы измерения человеческого капитала // Вопросы экономики. – 2009. – № 9. – С. 67.

По показателям бюджетов домашних хозяйств российской статистики в части расходов на образование в общей структуре расходов на конечное потребление прослеживается следующая динамика (II квартал 2008 г. по сравнению со II кварталом 2009 г.). В целом по СФО расходы на образование в этих бюджетах остались теми же (1,1% от общего бюджета, такие же цифры и в целом по РФ), но по Кемеровской области прослеживается снижение с 0,7 до 0,6%, по НСО – с 0,5 до 0,2%, по Омской – с 1,9 до 1,7%, Красноярскому краю – с 1,4 до 1,3%. По Томской области наблюдается рост – с 1,1 до 2,3%, по Республике Тыва – с 1,7 до 2,2%, Хакасии – с 0,6 до 1,9%.

Анализ данных табл. 2.14 показывает, что доля учащихся за счёт средств федерального и местных бюджетов падает; следовательно, нагрузка на расходы домохозяйств, которые собираются дать детям высшее образование, возрастает, так как они вынуждены пользоваться платным обучением.

Таблица 2.14

**Доля студентов государственных вузов НСО
по средствам обучения в 2003-2009 гг. (на начало учебного года)**

Показатель	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
По договорам с юридическими и физическими лицами с полным возмещением затрат на обучение	61,5	61,4	62,1	63,3	63,3	63,6
За счёт средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов	38,5	38,6	37,9	36,7	36,7	36,4

В течение первого десятилетия реформ резкое падение зарплаты шло вместе с её перераспределением в пользу ориентированных на экспорт добывающих отраслей и финансово-кредитной сферы. Можно привести вывод, сделанный И. Соболевой: «Заложённые в этот период диспропорции, дискриминирующие человеческий капитал секторов, которые ответственны за инновационное развитие и способны внести наибольший вклад в совокупную факторную производительность, сохранились примерно до середины 2000-х годов ... Перспективы некоторого оздоровления намечились недавно, благодаря укрепившимся позициям бюджетного сектора и первой волны мирового кризиса, сопровождав-

шейся массовым избавлением работодателей от «офисного планктона»¹.

Необходимо учитывать и тенденцию роста зарплат чиновников, как федеральных, так и региональных. К началу 2009 г. средняя зарплата региональных чиновников достигла 30 тыс. руб./мес. (на 75% выше средней по стране). Как утверждает О. Дмитриева, член комитета по бюджету Государственной думы РФ: «В России зарплата чиновников выстраивается иначе, чем у врачей, учителей, библиотекарей и т.д. Зарплаты отечественной и региональной власти достигают 5–6 тыс. долл. и сопоставимы с окладами их коллег в Америке и Европе». Денежное содержание высших российских чиновников повышалось указами Президента РФ в сентябре 2008 и в начале 2009 г. (в разгар кризиса) и составляло у министров, депутатов и членов Совета Федерации 160 тыс. руб./мес. А губернаторы и региональные депутаты сами устанавливают себе зарплаты. Следовательно, можно ожидать, что вектор потока молодых выпускников устремится в этот сектор, подальше от инновационного поля.

Для реализации потенциала инновационной системы, по предварительным подсчётам Н. Кравченко и Г. Унтуры², «потребуются инвестиции в размере около 7 млрд долл. США ежегодно, или примерно 160 млрд долл. до 2030 г. ... Вложения в науку и технологические инновации составляют примерно 70% от общего объёма затрат, в подготовку кадров – 30%». Эта сумма должна быть использована эффективно, после анализа сложившейся структуры инвестиций в образовательный сектор, чтобы не открылась «чёрная дыра», куда безвозвратно канут выделенные средства. Проблема усугубляется выраженным экономическим спадом, который в НСО проявляется во многих аспектах ярче, чем у её соседей по федеральному округу.

Если в 2006 г. в динамике промышленного производства было отмечено определённое преимущество СФО по сравнению с РФ (104,6 и 103,9% соответственно), то по итогам 2007 г. СФО уже имел один из самых низких показателей темпов роста индустрии среди федеральных округов³. По объёму инвестиций на 1000 чел.

¹ Соболева И. Парадоксы измерения человеческого капитала // Вопросы экономики. – 2009. – №9. – С. 69.

² Кравченко Н., Унтура Г. Возможности и перспективы инновационного развития Сибири // Регион: экономика и социология. – 2009. – №4. – С. 209.

³ Сибирское экономическое обозрение. Вып. 16–17, июль 2009 г.

населения СФО является аутсайдером, опережая лишь Южный ФО. Размер иностранных инвестиций в СФО за 2008 г. упал до уровня 2004 г., их доля по отношению к РФ составила 7,9% (2007 г. – 12,3%, 2006 г. – 3,4, 2005 г. – 12,6, 2004 г. – 7,8%). По сравнению с 2007 г. объём иностранных инвестиций в округе сократился практически в 2 раза, по РФ – примерно на 15%.

Рост реальной зарплаты в 2008 г. по сравнению с 2007 г. составил 108,6%, что ниже чем в РФ (110,3%). По регионам Сибирского федерального округа успешными по показателю роста доходов населения стали Республика Бурятия и НСО, а по абсолютному показателю в СФО лидирует Красноярский край (15,8 тыс. руб./чел.). Однако последние данные не такие оптимистичные. Так, в 1-м полугодии 2009 г. по сравнению с 1-м полугодием 2008 г. реальная зарплата упала: в РФ она составляла 97,6%, в СФО – 97, в НСО – 97,4%.

Общая тенденция изменения числа учащихся и студентов на 10000 населения совпадает в РФ и НСО: для начальных профессиональных и средних учебных заведений она понижается, начиная с 2000 г. Что же касается высших учебных заведений, то существует различие. Инерция роста по РФ продолжается до 2008 г. включительно, а в НСО с 2006 г. наблюдается падение показателя количества студентов на 10000 населения. Даже по абсолютным количественным показателям – «принято студентов в вузы» и «выпущено студентов вузов» в НСО виден спад для государственных вузов, в противоположность подъёму в негосударственных, вплоть до кризисного 2008 г., когда в РФ обнаружился спад приёма как в негосударственные, так и государственные вузы. С некоторой долей уверенности можно сказать, что в НСО произошло насыщение имеющейся структуры государственных вузов. Можно дополнить это предположение данными по доле безработных с высшим образованием, которые в НСО ещё в 2007 г. были в 2 раза больше, чем в РФ: из всех безработных в НСО 22,8% были с высшим образованием, тогда как в РФ – 11,5% (по данным областной статистики).

На фоне общеэкономических трудностей как в глобальном, так в национальном и региональном планах Новосибирская область для эффективного освоения федеральных и местных инвестиций и развития своего образовательного сектора должна обратить особое внимание на анализ уже накопленного образовательного потенциала и оптимизацию его структуры. В настоящее

время в Правительстве РФ обсуждается законопроект о нулевом налогообложении тех сфер, которые задействованы в формировании человеческого капитала, т.е. образовательной и здравоохранительной. Если такие решения будут приняты, то появятся дополнительные стимулы и возможности построить качественную и эффективную образовательную систему, которая послужит адекватной платформой для инновационной экономики.

2.6. РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В СОЗДАНИИ И УПРАВЛЕНИИ ОСОБЫМИ ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ЗОНАМИ

Особая, свободная или специальная экономическая зона (ОЭЗ или СЭЗ) – ограниченная территория с особым юридическим статусом по отношению к остальной территории и льготными экономическими условиями для национальных и/или иностранных предпринимателей. Главная цель создания таких зон – решение стратегических задач развития государства в целом или отдельной территории: внешнеторговых, общеэкономических, социальных, региональных и научно-технических задач¹.

Если в основу классификации ОЭЗ положить функции, которые они выполняют, то можно выделить следующие типы особых зон:

1) зона свободной торговли – территория, выведенная за пределы национальной таможенной территории; внутри проводятся операции по складированию товаров и их предпродажной подготовке;

2) промышленно-производственная зона (ППЗ) – территория, внутри которой налажено производство и/или переработка товаров (продукции) и их реализация;

3) технико-внедренческая зона (ТВЗ) – территория, внутри которой проводится создание научно-технической продукции, доведение её до промышленного применения, включая изготовление, испытание и реализацию опытных партий, создание программных продуктов, систем сбора, обработки и передачи данных, систем распределения вычислений, а также оказание услуг по внедрению и обслуживанию таких продуктов и систем;

¹ Энциклопедия Википедия ru.wikipedia.org

4) туристско-рекреационная зона – территория, на которой ведется туристско-рекреационная деятельность: создание, реконструкция, развитие объектов инфраструктуры туризма и отдыха, развитие и оказание услуг в сфере туризма;

5) сервисная зона – территория с льготным режимом для фирм, занятых оказанием финансовых и нефинансовых услуг (экспортно-импортными операциями, операциями с недвижимостью, перевозками);

6) портовая зона – создается на территориях морских и речных портов, аэропортов для стимулирования развития портового хозяйства и развития портовых услуг, конкурентоспособных по отношению к зарубежным аналогам;

7) комплексная зона – включает в себя характеристики нескольких зон.

Особые экономические зоны создаются в разных странах для достижения экономических, социальных и научно-технических целей. Среди экономических целей можно выделить:

- повышение конкурентоспособности национального производства и его экономической эффективности;
- активизацию внешнеторговой деятельности;
- привлечение в экономику национальных и иностранных инвестиций;
- рост финансовых поступлений в бюджет страны и регионов.

Научно-технические цели направлены на:

- стимулирование создания новых технологий и активное использование уже существующих;
- ускорение внедрения результатов НИОКР;
- концентрацию ведущих инженерных и научных кадров на приоритетных направлениях и критических технологиях;
- привлечение венчурных компаний для финансирования исследовательских проектов и создания новых производств;
- повышение эффективности используемых производственных мощностей, в частности конверсионных.

Социальными целями являются:

- создание новых рабочих мест, рост занятости населения;
- обучение и подготовка высококвалифицированных кадров, способных работать на новейшем оборудовании, с учетом мирового опыта;

- насыщение национального рынка товарами и услугами потребительского назначения;
- рост благосостояния и уровня жизни населения, в том числе в экономически отсталых регионах¹.

Несмотря на разнообразие созданных ОЭЗ в разных странах, их объединяет ряд общих характеристик:

- применение различных видов льгот и стимулов, делающих функционирование в этой зоне привлекательным для предприятий:

- * таможенные льготы: отмена или снижение таможенных пошлин, упрощенные процедуры ввоза-вывоза товаров с территории зоны;

- * налоговые льготы весьма разнообразны, могут предусматривать как отмену уплаты части налогов в течение определенного периода времени (например, региональных налогов), так и льготные ставки, налоговые каникулы или предоставление государством налоговых кредитов;

- * фискальные льготы: возможность ускоренной амортизации оборудования, льготы по НИОКР и др.;

- * финансовые преференции: различные формы государственных субсидий, а также льготы на коммунальные услуги или льготы по аренде земельных участков внутри ОЭЗ;

- * административные льготы: упрощенные процедуры регистрации предприятий и лицензирования видов деятельности, сниженное число проверок, проводимых контрольно-надзорными органами в течение нескольких лет с начала функционирования особой зоны;

- поддержка ОЭЗ со стороны центральной, региональной, местной государственной власти, иногда возможность софинансирования создания особой зоны;

- наличие самостоятельного органа управления ОЭЗ;

- открытость зоны для инвестиций.

Первые СЭЗ появились в 1990-е годы. На тот момент не существовало законодательства об особых экономических зонах, а потому легальность существовавших в то время зон до сих пор остаётся под вопросом. Зоны организовывались государством для того, чтобы создать точки преодоления кризиса, а затем и роста

¹ Кархова И.Ю., Кунаков Д.А. Особые экономические зоны как инструмент повышения конкурентоспособности и диверсификации национальной экономики // Российский внешнеэкономический вестник. – 2007. – № 9.

отечественной экономики, привлечь инвестиции и разработать новые технологии. В это время были созданы такие СЭЗ оффшорного типа (территории со специальным налоговым режимом), как Калмыкия, Ингушетия, СЭЗ «Алтай», г. Барнаул в Алтайском крае, Бурятия, Углич и др. Как правило, компании в пределах оффшоров освобождались от выплаты региональных налогов, администрация устанавливала фиксированные суммы, которые предприятия должны были вносить в местный бюджет. Эти суммы вносились в бюджеты в долларах США, для того чтобы избежать обесценивания средств, вызванных инфляцией.

Администрация СЭЗ стремилась к тому, чтобы предприниматели открывали на территории зон новые фирмы. Действительно, льготные зоны были популярным местом регистрации фирм и компаний, однако реальное производство, как правило, находилось далеко от СЭЗ, в других регионах, в основном в Москве. Зоны также широко использовались для построения сложных финансовых и налоговых схем.

В 1999 г., когда стало ясно, что намеченные цели не выполняются, администрации зон ввели правило «70-90-70», суть которого состояла в следующем. Льготы, действующие внутри СЭЗ, предоставлялись только фирмам, у которых не менее 90% средств находилось в оффшорной зоне, у которых не менее 70% работников проживало на её территории, и доля их заработной платы в ФОТ также составляла не меньше 70%. На СЭЗ должно было приходиться не менее 70% основной деятельности компании. Однако фирмы нашли способ легально обойти введенное правило. В частности, имущество, находящееся за пределами СЭЗ, сдавалось компаниями в аренду постоянным жителям зоны и действующим в зоне компаниям¹.

К 2000 г. режим особых экономических зон имел в стране крайне негативную репутацию. Потери бюджетов региональных органов власти в результате налоговых льгот значительно превышали пользу оффшоров для экономики. Более того, иногда зоны становились сосредоточием коррупции и криминального бизнеса, их существование приводило к росту незаконной предпринимательской деятельности². Причина роста коррупции и нелегальной

¹ Плеханов И. Налоговый рай в регионах // Консультант. – 2006. – № 9.

² Мау В.А. Борьба с коррупцией: локальный опыт // Ведомости, № 125 (2147) от 09.07.2008.

деятельности заключалась в слабости государства, неспособного эффективно бороться с этими нарушениями. В нестабильной экономической ситуации крупные компании и серьёзные инвесторы не стремились вкладывать в экономику страны, и льготы, предоставляемые ОЭЗ, становились стимулами для экономических и финансовых махинаций.

В 2005 г. государство пересмотрело политику в отношении особых экономических зон и утвердило Федеральный закон «Об Особых экономических зонах в Российской Федерации»¹. Все свободные экономические зоны, действующие на тот период, прекратили своё существование, кроме Магаданской и Калининградской ОЭЗ. Кратко остановимся на основных положениях закона.

Особая экономическая зона – определяемая Правительством Российской Федерации часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности. На территории РФ могут создаваться особые экономические зоны следующих типов:

- 1) промышленно-производственные;
- 2) технико-внедренческие;
- 3) туристско-рекреационные².

Отдельным законом были определены портовые экономические зоны. В дальнейшем будут рассматриваться только особенности функционирования промышленно-производственных и технико-внедренческих зон.

Решение о создании особой экономической зоны на территориях субъекта Российской Федерации и муниципального образования принимается Правительством РФ и оформляется постановлением Правительства РФ. Площадь создаваемых промышленно-производственных зон не может превышать 20 км². Площадь создаваемых технико-внедренческих зон не может превышать 3 км². ОЭЗ создаются на 20 лет.

Особые экономические зоны создаются только на земельных участках в государственной и муниципальной собственности. Они могут располагаться только на территории одного муниципального образования и не должны полностью включать в себя территорию какого-то административно-территориального округа.

¹ Федеральный закон № 116-ФЗ «Об Особых экономических зонах в Российской Федерации».

² Статья 4, № 116-ФЗ.

К запрещенным видам деятельности внутри СЭЗ относятся: разработка, добыча и переработка полезных ископаемых (кроме минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных ресурсов); металлургическое производство и переработка лома цветных и черных металлов; производство и переработка подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов).

Управление особыми экономическими зонами возлагается на федеральный орган исполнительной власти. Этот орган власти носит название Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ) и находится в ведении Министерства экономического развития РФ. Финансирование расходов на содержание РосОЭЗ и его территориальных органов осуществляется за счёт средств федерального бюджета. Функции агентства включают: отбор заявок на создание ОЭЗ, ведение банка данных земельных участков и объектов недвижимости на территории ОЭЗ, управление этими земельными участками и объектами

недвижимости, мониторинг реализации соглашений о создании ОЭЗ, регистрацию резидентов зон, контроль за исполнением резидентами соглашений о ведении промышленно-производственной или технико-внедренческой деятельности.

Для координации деятельности исполнительных органов федеральной власти, региональных властей и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, а также физических и юридических лиц по развитию особой экономической зоны, контролю за выполнением соглашения о создании особой экономической зоны и за расходованием бюджетных средств, а также для создания перспективных планов развития ОЭЗ создаётся наблюдательный совет. В состав наблюдательного совета особой экономической зоны входят представители РосОЭЗ и его соответствующего территориального органа, представители исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, а также резидентов особой экономической зоны и иных организаций.

Некоторые функции управления ОЭЗ также возложены на ОАО «ОЭЗ», которое осуществляет создание в ОЭЗ полного комплекса объектов инфраструктуры. Финансирование деятельности акционерного общества осуществляется за счёт средств федерального бюджета, полный пакет акций компании находится в государственной собственности.

Резидентом особой экономической зоны признается коммерческая организация (или индивидуальный предприниматель в случае технико-внедренческой зоны) за исключением унитарного предприятия, зарегистрированная на территории муниципального образования, в границах которого расположена ОЭЗ, и заключившая с органами управления ОЭЗ соглашение о ведении промышленно-производственной или технико-внедренческой деятельности.

В случае промышленно-производственной особой экономической зоны резидент, согласно соглашению о ведении деятельности, обязуется инвестировать в промышленно-производственную зону не менее 10 млн евро в рублях, при этом сумма не менее 1 млн евро должна быть проинвестирована в течение года с даты заключения указанного соглашения.

Согласно ст. 36 116-ФЗ налогообложение резидентов особой экономической зоны осуществляется в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах. Действующее законодательство предусматривает ряд налоговых льгот для резидентов ОЭЗ. Налогоплательщики могут экономить на расходах на НИОКР (табл. 2.15). В отличие от обычных плательщиков, для которых стоимость исследования равномерно включается в состав прочих расходов в течение года, зарегистрированные и работающие на территории ОЭЗ организации включают стоимость таких исследований в полном размере в период их осуществления. Это правило распространяется не только на резидентов, но и на все организации, зарегистрированные и ведущие деятельность в пределах ОЭЗ¹.

Закон об ОЭЗ также предусматривает «дедушкину оговорку». Под ней понимается гарантия от неблагоприятного изменения законодательства о налогах и сборах. Акты любого уровня власти о налогах и сборах, которые ухудшают положения налогоплательщиков, кроме актов, касающихся налогообложения подакцизных товаров, не применяются в отношении резидентов ОЭЗ в течение срока действия соглашений о промышленно-производственной, технико-внедренческой и туристско-рекреационной деятельности.

¹ Петрунин В.В. Особенности создания и налогообложения свободных экономических зон в России // Финансовые и бухгалтерские консультации. – 2007. – № 7.

Особенности налогообложения резидентов ОЭЗ*

Налог	Общий режим	Резидент ОЭЗ	
		ППЗ	ТВЗ
Налог на прибыль	24%	20% + ускоренное списание НИОКР (расходы признаются в отчетном периоде, не зависимо от того, были ли успешны НИОКР или нет) (ст. 262 НК)**	
		Ускоренная амортизация (X2) (ст. 259 НК) Возможно переносить убыток предыдущего налогового периода на текущий год	
ЕШН	26%	26%	14% + специальная регрессивная шкала (ст. 241 НК)
Налог на имущество	Макс. 2,2%	Освобождение на первые 5 лет (в некоторых ОЭЗ – на 10 лет)	
Земельный налог	Макс. 1,5%		
Транспортный налог	В зависимости от мощности двигателя		

* Налоговый кодекс РФ.

** Для резидентов ОЭЗ может устанавливаться пониженная налоговая ставка на прибыль, подлежащую зачислению в региональный бюджет, но не ниже 13,5%. Ставка может устанавливаться только в отношении прибыли от деятельности, осуществляемой на территории ОЭЗ, и применяться резидентом ОЭЗ при условии ведения раздельного учета доходов и расходов по этой деятельности от остальных доходов и расходов (ст. 284 НК).

На территории промышленно-производственных и технико-внедренческих ОЭЗ действует режим свободной таможенной зоны (СТЗ), при котором иностранные товары размещаются и используются в пределах территории ОЭЗ без уплаты таможенных пошлин и НДС с уплатой акцизов, а также без применения к указанным товарам запретов и ограничений экономического характера, установленных в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, а российские товары размещаются и используются на условиях, применяемых к вывозу, в соответствии с таможенным режимом экспорта с уплатой акциза и без уплаты вывозных таможенных пошлин и НДС¹.

При вывозе с территории ОЭЗ на остальную часть территории России иностранных товаров, помещенных под таможенный режим СТЗ, взимаются подлежащие уплате ввозные таможенные пошлины, НДС и акцизы. При вывозе российских товаров из ОЭЗ на остальную часть территории России уплачиваются только НДС и акцизы.

При вывозе российских и иностранных товаров за пределы таможенной территории РФ ввозные таможенные пошлины и налоги не взимаются, а вывозные пошлины подлежат уплате в соответствии с таможенным режимом экспорта. В том случае, когда иностранные товары вывезены с территории ОЭЗ за пределы таможенной территории РФ в неизменном виде, вывозные пошлины не взимаются².

Можно говорить о том, что к настоящему времени государством сформирована нормативно-правовая база, необходимая для создания и функционирования ОЭЗ. Она включает в себя свыше 50 нормативно-правовых актов.

Экономист В. Мау отмечает, что в новом законодательстве заложен ряд принципов, которые делают ОЭЗ непривлекательными для коррупции и нелегальной деятельности:

– отказ от индивидуального подхода к формированию ОЭЗ (в результате индивидуального подхода в центре внимания региональных властей оказывалось не стимулирование производства, а перераспределение финансовых ресурсов в свою пользу);

¹ Статья 36 № 116-ФЗ.

² Успенский М.А. Особые экономические зоны как способ инвестирования в промышленные и инновационные проекты в России. Презентация, май, 2008, www.rosez.ru

– определение регионов, в которых организовываются ОЭЗ, происходит в результате открытого тендера, т.е. соблюдается прозрачность процесса;

– участие субъектов Федерации и муниципалитетов в финансировании ОЭЗ повышает ответственность властей при создании института;

– налоговые льготы не играют ключевой роли для развития зоны; в первую очередь ОЭЗ призваны снимать административные и инфраструктурные барьеры на пути инвестиций¹.

Кроме того, в ОЭЗ реализуется «принцип одного окна», который предусматривает исключение или максимально возможное ограничение участия заявителей (граждан и юридических лиц) в процессах сбора из разных инстанций и предоставления в разные инстанции различных документов и справок, т.е. гарантирует упрощенный административный режим.

Список существующих в настоящее время ОЭЗ представлен в табл. 2.16.

Как видно из табл. 2.16, к концу 2010 г. суммарные декларируемые вложения бюджетов всех уровней в ОЭЗ промышленно-производственного, технико-внедренческого и туристско-рекреационного типа достигнут 145,4 млрд руб. Осуществленные вложения могут быть несколько ниже. Основные направления капиталовложений властей – инвестиции в инженерно-транспортную инфраструктуру создаваемых ОЭЗ. В частности, более 30 млрд руб. из федерального бюджета планируется внести в уставной капитал ОАО «Особые экономические зоны» на строительство внутривозрастной инфраструктуры; 40 млрд из общей суммы вложений пойдут на строительство аэропортов, автодорог, объектов водного хозяйства. Кроме того, при ОЭЗ предусмотрено создание социальной инфраструктуры: жилья, детских садов, школ и всего необходимого для жизни и деятельности специалистов.

В табл. 2.17 представлены данные о количестве резидентов в промышленно-производственных и технико-внедренческих зонах на конец 2008 г.

¹ Мау В.А. Борьба с коррупцией: локальный опыт // Ведомости, № 125 (2147) от 09.07.2008.

Таблица 2.16

ОЭЗ на конец 2009 г. и их характеристики

Название и месторасположение ОЭЗ	Тип зоны	Специализация ОЭЗ	Государственные инвестиции в инфраструктуру
1	2	3	4
Санкт-Петербург	ТВЗ	Производство ПО, средств связи и бытовой электронной аппаратуры, АСУ, медицинской техники. Разработка и производство аналитических приборов	до 2010 г. – 11,4 млрд руб.: 2,6 млрд руб. – 2007 г., 3,6 млрд руб. – 2008 г., 3 млрд руб. – 2009 г., 2,2 млрд руб. – 2010 г., доля федерального бюджета – 50%
Томск	ТВЗ	Информационно-коммуникационные, электронные и медицинские технологии, а также производство новых материалов	Инвестиции с 2006 г. по 2009 г. 15 млрд руб.: 74% – федеральный, 26% – региональный бюджеты
Дубна	ТВЗ	Электронное приборостроение, проектирование новых летательных аппаратов, разработка альтернативных источников энергии	12,8 млрд руб.
Зеленоград	ТВЗ	Разработка и освоение микросхем, изделий интегральной оптики, оптоэлектроники и интеллектуальных систем навигации, биоинформационных и биосенсорных технологий. Организация сквозного цикла сверхточной сборки электронных изделий и аппаратуры	2005–2010 гг. – 24 млрд руб.
Липецк	ППЗ	Производство бытовой техники и комплектующих к ней	4,8 млрд руб.: 3,3 млрд руб. из федерального бюджета, 1,5 млрд руб. из регионального
Алабуга, Татарстан	ППЗ	Выпуск автомобильных компонентов, автобусов, бытовой техники. Высокотехнологичное химическое производство	Планируемый объем инвестиций до 2010 г. – 10,8 млрд руб.

1	2	3	4
Алтайская долина, Республика Алтай	Туристско-рекреационная	Экологический, спортивный, рекреационный туризм	Общий объем федеральных инвестиций – 12,6 млрд руб.
Бирюзовая Катунь, Алтайский край	То же	Экологический туризм, лыжи	Общий объем гос. инвестиций в строительство до 2012 г. – 6,812 млрд руб.
Гранд Спа «Юца», Ставропольский край	То же	Оздоровительный туризм, лыжи	Общий объем бюджетных вложений в строительство инженерной инфраструктуры – 5,5 млрд руб.
Новая Анапа, Краснодарский край	То же	Яхты, морской спорт	Гос. инвестиций на создание инженерно-транспортной инфраструктуры – 412 млн евро (около 17,55 млрд руб. по текущему курсу на январь 2010 г.)
Ворота Байкала, Иркутская область	То же	Охота, рыбалка	8,5 млрд руб. из федерального бюджета (общая сумма финансирования для ОЭЗ Иркутской области и ОЭЗ Бурятии)
Байкальская гавань, Бурятия	То же	Экологический туризм	8,5 млрд руб. из федерального бюджета (общая сумма финансирования для ОЭЗ Иркутской области и ОЭЗ Бурятии)
Куршская коса, Калининградская обл.	То же	Яхты, экологический туризм	4 млрд руб.: 83,3% - федеральные инвестиции, 16,7% – региональные
Емельяново, Красноярский край	Портовая (аэро)	Грузовой связующий порт между Азией и Центральной Россией	3,25 млрд руб. из федерального бюджета, 3,75 млрд руб. из регионального бюджета
Ульяновск, Ульяновская обл., Поволжье	То же	Грузовой порт, ремонт самолетов	375 млн руб. из областного бюджета и внебюджетных источников, 762 млн руб. из федерального бюджета

1	2	3	4
Советская гавань, Хабаровский край	Порт (морской)	Ремонт кораблей, рыболовство	0,5 млрд руб. – местные власти, 3 млрд руб. – федеральное правительство
Калининград	«Старая» зона	Сборка оборудования на основе беспошлинного ввоза импорта, крупные инвестиции	
Магадан	То же	Сборка оборудования на основе беспошлинного ввоза импорта	
Алтай	Игорная	Для игорного бизнеса, основные клиенты – россияне	
Краснодар	То же	Для игорного бизнеса, основные клиенты – россияне	
Калининград	То же	Для игорного бизнеса, основные клиенты – россияне, жители ЕС	
Приморье	То же	Для игорного бизнеса, основные клиенты – россияне, жители Азии	

* *Источники:* Luihto K. Special Economic Zones in Russia – What do zones offer for foreign firms // Electronic Publications of Pan-European Institute, 2009, № 2, данные сайта www.rosuez.ru, информация из открытых источников, а также собственные расчёты автора.

Таблица 2.17

Резиденты ППЗ и ТВЗ на конец 2008 г. *

ОЭЗ	Число резидентов	Рост числа резидентов за последние 6 мес.	Дата открытия
Санкт-Петербург	26	0	2009–2010 гг.
Дубна	31	6	2008 г.
Зеленоград	11	0	2008–2009 гг.
Томск	36	11	октябрь 2008 г.
Липецк	13	4	январь 2008 г.
Алабуга	7	0	ноябрь 2007 г.

Источник: Tuominen K., Lamminen E. Russian Special Economic Zones // Electronic Publications of Pan European Institute, 2008, № 18.

В докладе членов Российского союза предпринимателей и промышленников высказано мнение, что позитивное влияние создаваемых ОЭЗ на региональную и национальную экономику зависит от возможности реализовать следующие преимущества:

- агломерационная экономия в рамках самих ОЭЗ;
- позитивные внешние эффекты (экстерналии) для предприятий, находящихся вне особых экономических зон¹.

Экономия от агломерации достигается вследствие функционирования группы предприятий на географически ограниченной области в том случае, если предприятия специализируются в одной или взаимосвязанных сферах деятельности. В ОЭЗ этому способствуют близость поставщиков и их клиентов, развитая производственная и информационная инфраструктура, присутствие фирм, ведущих НИОКР, результаты которых могут стать доступными для других компаний на территории зоны.

Позитивные экстерналии для компаний вне ОЭЗ это, в первую очередь, заказы, получаемые ими от компаний-резидентов, а также трансфер разработанных и внедренных в ОЭЗ технологий.

Кроме того, ожидается позитивное влияние особых экономических зон на развитие и функционирование малого бизнеса. Несмотря на то, что размещение малых инновационных предприятий будет возможно только в технико-внедренческих зонах (малые фирмы не смогут преодолеть инвестиционных барьер в 10 млн евро для вхождения в промышленно-производственные зоны), функционирующий в них благоприятный институциональный и административный режимы, а также льготное налогообложение и таможенное законодательство будут способствовать ускоренному развитию малых предприятий². Наибольшую выгоду от работы в ОЭЗ получают малые инновационные компании и компании в высокотехнологичных отраслях.

¹ Российский союз предпринимателей и промышленников «Об актуальных вопросах развития и оптимизации функционирования особых экономических зон», http://www.innovbusiness.ru/content/document_r_9F1F1D1F-0A52-4AD3-9CF5-FDEC0EF75CE5.html

² Пирожникова Л. Особые экономические зоны и малый бизнес // Материалы центра социально-консервативной политики от 18.06.2007.

В настоящее время ОЭЗ используются только для поддержания роста в наиболее развитых и благополучных субъектах Федерации. Этот механизм невозможно использовать для экономического развития в проблемных и депрессивных регионах, так как существует условие частичного финансирования зон региональным правительством. Кроме того, существующие критерии отбора регионов для организации в них особых экономических зон дают преимущества инвестиционно привлекательным субъектам Федерации. Тем не менее как в Европе, так и в таких странах, как Китай и Индия особые зоны создаются также для активизации экономических процессов в слабых регионах. Можно надеяться, что со временем политика в отношении ОЭЗ в нашей стране будет пересмотрена с целью учёта возможности развития депрессивных регионов посредством организации особых зон.

Финский экономист К. Лухто применяет SWOT-анализ к российским особым экономическим зонам¹, в результате которого им описаны сильные и слабые стороны, возможности и угрозы применительно к ОЭЗ в России.

SWOT–сильные стороны

1. Создана ясная законодательная база на федеральном уровне. Федеральное законодательство защищает резидентов ОЭЗ от неблагоприятных изменений в законодательстве на уровне регионов.

2. ОЭЗ предлагает таможенные преференции, налоговые льготы и другие привилегии, которые дают конкурентное преимущество их резидентам. По данным МЭРТ, налоговые льготы компании-резидента достигают 20–30% от суммы налогов.

3. В ОЭЗ действует принцип «одного окна», который снижает бюрократическую нагрузку для фирм-инвесторов.

SWOT–слабые стороны

1. Нереалистичные планы – типичная характеристика как планового периода экономики СССР, так и современных ОЭЗ. Пока не были достигнуты такие запланированные показатели, как вклад ОЭЗ в ВВП, рост занятости, количество новых продуктов и технологий; в действительности только несколько зон пока начали свою работу.

¹ Luihto K. Special Economic Zones in Russia – What do zones offer for foreign firms // Electronic Publications of Pan-European Institute, 2009, № 2.

2. Несмотря на обширную сеть исследовательских центров и организаций, занимающихся НИОКР, в России крайне низкая инновационная активность, которая практически отсутствует и в созданных ОЭЗ.

3. Российская бюрократия может стать серьезным препятствием инновационной активности в стране и, в частности, в ОЭЗ.

4. Администрации ОЭЗ и федеральные агентства должны более активно продвигать ОЭЗ в России и за рубежом, в том числе создавать благоприятные условия для привлечения инвестиций. Пока администрации ОЭЗ и федеральные агентства занимают пассивные позиции.

SWOT–возможности

1. Имидж ОЭЗ среди трудящихся, компаний и властей улучшился; они больше не воспринимаются как зоны коррупции и отмывания денег.

2. ОЭЗ могут стать дополнительным инструментом для усиления региональных центров, но для этого скорость развития зон должна значительно возрасти.

3. Возможная интеграция ОЭЗ с «Российской корпорацией нанотехнологий» может дать значительный толчок к развитию высоких технологий в России.

4. Более тесное сотрудничество с ведущими мировыми лидерами в области высоких технологий и глобальными исследовательскими корпорациями будут выгодны для российских СЭЗ.

SWOT–угрозы

1. Большинство ОЭЗ будут закрыты к середине 2020-х годов, а некоторые ещё раньше, в том случае если Россия решит аннулировать законодательство об ОЭЗ в связи с их низкой эффективностью. Фиксированный срок жизни снижает привлекательность зон в глазах потенциальных инвесторов.

2. Существует значительный риск того, что часть инновационных отраслей будут признаны стратегически важными и вход компаний в эти отрасли будет ограничен, что плохо повлияет на диверсификацию российской экономики.

3. Российские ОЭЗ должны принимать во внимание возможность и выгоду от иностранных инвестиций, поскольку: а) иностранные фирмы экспортируют в Россию новые технологии и новые методы управления организациями; б) без участия иностранных компаний российские компании будут концен-

трировать усилия на удовлетворении внутренних потребностей, а не мирового спроса; в) иностранные фирмы усиливают конкуренцию.

4. Настоящий финансовый кризис замедляет развитие ОЭЗ.

SWOT-анализ показал, что успех развития ОЭЗ в России во многом зависит от эффективности проводимой государством политики. Государство должно обеспечивать благоприятный административный, налоговый и таможенный режим компаниям – резидентам ОЭЗ, в то же время ограничивая бюрократию. Кроме того, большое значение имеет привлечение отечественных и, особенно, иностранных инвесторов в особые экономические зоны.

Проведённый обзор особенностей функционирования особых экономических зон в России выявил активное участие государства в происходящих процессах. Создана чёткая и прозрачная законодательная база; капиталовложения федерального и регионального правительств до 2010 г. в ОЭЗ оцениваются на уровне более 140 млрд руб. С помощью института ОЭЗ планируется значительно увеличить занятость и повысить вклад в ВВП регионов, в которых созданы особые зоны. Однако к настоящему моменту целью государства в области ОЭЗ является дальнейшая активизация производственных процессов в регионах-лидерах, т.е. ОЭЗ не являются инструментом стимулирования экономического развития в депрессивных регионах. Возможно, в недалеком будущем успех уже существующих особых зон позволит перенести их опыт в экономически отсталые регионы.