

НАУКОГРАДЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НОВОГО КАЧЕСТВА РАЗВИТИЯ

А.А. Гудкова, нач. отдела ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ, канд. экон. наук, gudkova@extech.ru
Н.Н. Одинцова, ст. науч. сотр. ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ, nno.ru@extech.ru

В статье рассматриваются подходы к решению проблемы государственной поддержки и развития муниципальных образований со статусом наукограда Российской Федерации, предпринимаемые на федеральном и региональном уровнях в период 1999–2015 гг.

Ключевые слова: наукоград, государственное регулирование, нормативное правовое обеспечение, научно-производственный комплекс, критерии, программа развития.

SCIENCE CITIES OF RUSSIAN FEDERATION: STATE REGULATION OF NEW QUALITY DEVELOPMENT

A.A. Gudkova, Head of Department, SRI FRCEC, Ph.D. of Economics, gudkova@extech.ru
N.N. Odintsova, Senior Researcher, SRI FRCEC, nno.ru@extech.ru

The article discusses approaches to solving problems of state support and development of municipalities with the status of science city of the Russian Federation, undertaken at Federal and Regional levels within the period of 1999–2015.

Ключевые слова: наукоград, государственное регулирование, нормативное правовое обеспечение, научно-производственный комплекс, критерии, программа развития.

Проблема сохранения и развития муниципальных образований, сформированных в советское время вокруг центров прикладной науки, со всей очевидностью проявилась сразу с началом либерализации российской экономики, когда резко сократился спрос на научно-техническую продукцию, неизменно поддерживаемый средствами государственного бюджета.

Необходимость поддержки таких муниципальных образований, являющихся как классическими городами и поселками науки, так и городами с крупной научно-производственной базой, была обусловлена их ролью в выполнении стратегических государственных проектов. Высокая концентрация в них интеллектуального, научно-технического и инновационного потенциалов являлась предпосылкой для возможности реализации полной цепочки научно-производственного цикла от получения научного знания до его воплощения в производстве.

Мониторинг законодательных мер в части регулирования деятельности муниципальных образований со статусом наукограда Российской Федерации (далее – наукоград) позволяет выделить три этапа проводимой в их отношении государственной политики.

Первый этап – это период с 1995 г. (начало разработки проекта федерального закона о наукоградах) до начала 2000-х гг. (сформированная нормативная база). Важность этого этапа заключалась в разработке и последующей реализации основных направлений государственной поддержки муниципальных образований с высокой концентрацией научно-технического и инновационного потенциалов с целью создания основы для запуска механизма инновационного саморазвития этих территорий [1]. Характерно, что на этом этапе формирование новой стратегии развития городов науки проходило по инициативе местных органов самоуправления наукоградов, что обеспечивалось соответствующими нормативно-правовыми актами. В их числе федеральные законы от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации», от 23.09.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», от 25.09.1997 № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Второй этап, затрагивающий период 2000–2015 гг., характеризовался корректировкой нормативных актов, связанных со значительными изменениями в подходах к регулированию научно-технической и инновационной деятельности в наукоградах.

Третий (современный) (с 2015 г.) период обусловлен активизацией государственной политики по развитию наукоградов и связан с совершенствованием имеющейся нормативной правовой базы с целью стимулирования вывода наукоградов на режим самокупаемости на основе инновационного развития.

К началу 2000-х гг., как отмечалось ранее, были приняты основные нормативные правовые акты, в которых отражалась необходимость поддержки муниципальных образований с высоким научно-техническим потенциалом и градообразующим научно-производственным комплексом (НПК), обозначались условия по отнесению муниципалитетов к наукоградам и основные формы государственной поддержки.

Указ Президента Российской Федерации от 07.11.1999 № 1171 «О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий» (далее – Указ Президента РФ № 1171) (утратил силу указом Президента Российской Федерации от 06.05.2000 № 821) определил следующие основные административные мероприятия:

– определение порядка отнесения муниципальных образований к наукоградам, а также форм их государственной поддержки;

– проведение в 1997–2003 гг. на базе города Обнинск Калужской области эксперимента по отработке механизмов перехода наукоградов к бездотационному развитию и форм государственной поддержки наукоградов в Российской Федерации.

Реализация мероприятий, предусмотренных Указом № 1171, возлагалась на Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы самоуправления муниципальных образований, претендующих на получение статуса наукограда.

Постановление Правительства Российской Федерации от 24.01.1998 № 79 «О мерах по развитию муниципальных образований с градообразующими научно-производственными комплексами (наукоградов)» (далее – постановление № 79) (в настоящее время постановление утратило свою силу) детализировало положение Указа № 1171, обозначив основные условия отнесения муниципальных образований к наукоградам и формы государственной поддержки. В частности:

– закреплялось положение об обязательности сосредоточения всего НПК в границах одного муниципального образования;

– определялись требования к НПК муниципального образования, предусматривающие на выбор два варианта. Согласно первому варианту доля основных фондов НПК должна составлять не менее 50,0% общего объема основных фондов всех хозяйствующих субъектов (за исключением объектов жилищно-коммунальной и социальной сфер). Второй вариант основывался на показателе объема научно-технической продукции НПК в общем объеме работ всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории данного муниципального образования, его доля должна быть более 50,0%;

– определялся состав НПК и требования, предъявляемые к организациям, включаемым в его состав.

Состав НПК наукограда мог объединять:

– научные организации и высшие учебные заведения;

– промышленные предприятия, объем инновационной продукции которых в течение предшествующих трех лет должен был быть в стоимостном выражении не менее 50,0% от общего объема производства;

– объекты инновационной инфраструктуры, малые предприятия, выполняющие по договорам с научными организациями наукоградов работы, составляющие в стоимостном выражении не менее 50,0% объема их основной деятельности.

Именно нормами постановления № 79 были определены обязательства администраций муниципальных образований, направленные на оказание поддержки развития НПК, научной, научно-технической, инновационной деятельности, производства наукоемкой продукции; обеспечение подготовки кадров; определение порядка формирования научно-технического совета муниципального образования и др.

В постановлении № 79 нашел отражение широкий спектр форм государственной поддержки развития наукоградов, включая:

- целевое выделение средств из федерального бюджета и/или бюджета субъекта Российской Федерации, на территории которого находится муниципальное образование, отнесенное к наукоградам;

- установленные законодательством Российской Федерации льготы по уплате налогов, пошлин, сборов, зачисляемых в федеральный бюджет и/или бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации;

- принятие и реализация федеральных целевых программ (разделов федеральных целевых программ) и/или программ (разделов программ) субъекта Российской Федерации, предусматривающих решение вопросов социально-экономического и научно-технического развития наукограда и организаций, входящих в НПК города;

- передача в установленном порядке объектов федеральной собственности и/или собственности субъекта Российской Федерации в собственность муниципального образования, отнесенного к наукоградам, или в управление этого муниципального образования;

- наделение в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления муниципального образования, отнесенного к наукоградам, отдельными государственными полномочиями с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств;

- формирование в муниципальных образованиях фондов научно-технического и социально-экономического развития;

- формирование и реализация мероприятий по социальной защите работников научно-технической сферы.

Перечисленные формы поддержки на государственном уровне рассматривались в качестве временных положений, которые в последующем (в 2004–2005 гг.) были скорректированы в связи с изменением базовых принципов проводимой в отношении наукоградов политики.

Нормативное правовое регулирование института наукоградов получило развитие с принятием федерального закона от 07.04.1999 № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 70-ФЗ) (ред. от 02.07.2003 и с изм. от 20.04.2015).

Федеральный закон № 70-ФЗ закрепил ключевые понятия, порядок присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и его прекращения, порядок финансирования и другие положения. Согласно положению статьи 1 «наукоград Российской Федерации (далее – наукоград) – муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом».

В постановлении Правительства Российской Федерации от 22.09.1999 № 1072 «Об утверждении критериев присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда и прекращению этого статуса» (далее – постановление № 1072) (утратило силу постановлением Правительства Российской Федерации от 25.11.2004 № 681) были уточнены критерии присвоения муниципальному образованию статуса наукограда.

В качестве критериев (в отличие от постановления № 79) рассматривались уже два условия (а не на выбор), – это и доля основных фондов, и доля объема научно-технической продукции.

Основным механизмом осуществления реализации государственной поддержки наукограда являлась программа его развития, в которой определялись меры государственной поддержки, учитывающие специфику муниципального образования, программные мероприятия и их технико-экономическое обоснование, источники финансирования (п. 2 б) Порядка постановления № 1072).

В основу формирования программ наукоградов закладывались принципы разработки и реализации федеральных целевых программ (ФЦП). Соответствующий порядок формирования ФЦП был установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (в ред. от 22.03.2016).

Кроме того, в программах развития наукоградов предусматривался ряд отличных от утвержденных постановлением № 79 форм поддержки [2]:

- сохранение администрацией субъекта Российской Федерации уровня нормативов отчислений от регулируемых налогов, определенных для наукограда на год, предшествующий принятию Программы, на весь период ее действия;

- устойчивое финансирование федеральными министерствами (ведомствами), государственными академиями наук государственного заказа на проведение научных исследований и на реализацию федеральных целевых программ;

- использование материальной базы наукограда с учетом выполняемых задач на перспективу и направление высвобождаемых площадей на развитие малого научного бизнеса и создание инновационно-технологического центра;

- создание инновационно-венчурного фонда наукограда и отработка модели его функционирования;

- создание системы гарантий для привлечения в наукоград иностранных инвестиций.

Следующий этап трансформации отношения государства к проблемам наукоградов связан с принятием федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 26.04.2016 № 108-ФЗ) (далее – федеральный закон № 122-ФЗ). В соответствии с федеральным законом № 122-ФЗ были внесены изменения в федеральный закон № 70-ФЗ, определяющие базовые условия функционирования наукоградов, которые заключались в следующем:

- передача процедуры присвоения статуса наукограда из области ведения Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации;

- осуществление дополнительного финансирования программ развития наукоградов за счет субвенций из федерального бюджета. Назначением субвенций являлось финансирование мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов.

Последующая в конце 2000-х гг. корректировка мер государственной поддержки была связана с заменой субвенций на межбюджетные трансферты. Финансовые средства в основном направлялись (что отмечено ранее) на поддержание объектов социальной и инженерной инфраструктуры наукограда, в меньшей степени – объектов инновационной инфраструктуры.

Данные Министерства финансов Российской Федерации показывают, что за 2005–2014 гг. из федерального бюджета наукоградам в виде межбюджетных трансфертов, было направлено 8,5 млрд руб. В последние три года этого периода объем поддержки предусматривался на одном уровне, составляя 547,9 млн руб. на все наукограды (то есть в среднем на один нау-

коград приходилось только 42,1 млн руб.). На 2016–2017 гг. предполагалось снижение объема федеральной поддержки на 2,0% по отношению к 2014 г.; в 2016 г. его величина должна составить 536,9 млн руб., в 2017 г. – 537,8 млн руб. [3].

В научной литературе отмечается скрытость принципа определения общего размера государственной поддержки наукоградов [4]. Высказывается предположение, что Минфин России исходит не из реальной потребности наукоградов в капиталовложениях, а ориентируется на суммарный бюджет муниципальных образований. Подтверждением такого вывода являются данные [5], согласно которым доля межбюджетных трансфертов наукоградам в их бюджетах, как правило, стабильна и не превышает 10,0%.

В настоящее время в качестве меры государственной поддержки наукоградов используется финансирование по душевому признаку, то есть размер межбюджетных трансфертов определяется, исходя из численности населения наукограда. При таком упрощенном подходе игнорируется состояние инфраструктуры и размер территории наукограда и, тем самым, отсутствуют возможности для должного развития научно-производственного комплекса. Вывод заключается в необходимости ориентации на развитие других эффективных механизмов поддержки НПК наукоградов, таких как гранты, государственно-частное партнерство и др.

Необходимость развития различных механизмов поддержки НПК наукоградов связана с тем, что в последние годы отмечалось ослабление внимания к проблемам развития наукоградов. На федеральном уровне не было принято ни одного нормативного акта, касающегося мер государственной поддержки развития наукоградов в целом.

Отдельные направления кадровой и социальной составляющих развития наукоградов нашли отражение в нормативных документах, регулирующих вопросы привлечения квалифицированной иностранной рабочей силы, жилищного строительства и ипотечного кредитования. В их числе:

– постановление Правительства Российской Федерации от 06.02.2012 № 93 «Об утверждении перечня научных и инновационных организаций, которые имеют право приглашать в Российскую Федерацию иностранных граждан в качестве научных работников или преподавателей для занятия научно-исследовательской или преподавательской деятельностью без разрешения на привлечение и использование иностранных работников»;

– постановление Правительства Российской Федерации от 25.10.2012 № 1099 «О некоторых вопросах реализации Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» в части обеспечения права отдельных категорий граждан на приобретение жилья экономического класса»;

– постановление Правительства Российской Федерации от 20.04.2015 № 373 «Об основных условиях реализации программы помощи отдельным категориям заемщиков по ипотечным жилищным кредитам (займам), оказавшихся в сложной финансовой ситуации, и увеличении уставного капитала открытого акционерного общества «Агентства по ипотечному жилищному кредитованию».

Принятие в 2015 г. федерального закона от 20.04.2015 № 100-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации и федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – федеральный закон № 100-ФЗ) ознаменовало собой новый этап государственного регулирования развития наукоградов.

Основной целью федерального закона № 100-ФЗ, вступающего в силу с 01.01.2017 г., является развитие образовательной, научной, технической и инновационной деятельности в наукоградах на основе совершенствования деятельности органов местного самоуправления. Речь, таким образом, идет о четкой проекции проблемы развития наукоградов на региональный уровень.

При этом нельзя согласиться с высказываемым мнением о том, что наукограды ошибочно отнесены к области государственной научно-технической политики, продуцируя, тем

самым, конфликт с региональной политикой [4]. С нашей точки зрения федеральный закон № 100-ФЗ закрепляет симбиоз науки и территории, отражая при этом роль науки в социально-экономическом развитии территории. Подтверждением этому является следующее положение п. 2 ст. 3, в котором отмечается: «При присуждении муниципальному образованию статуса наукограда Правительство Российской Федерации утверждает приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации».

В табл. 1 представлено сопоставление критериев НПК наукоградов, отражающее различие в период 1999–2015 гг. подходов к наделению муниципальных образований статусом наукограда Российской Федерации.

Таблица 1

**Сопоставление критериев НПК наукоградов,
утвержденных федеральными законами № 70-ФЗ и № 100-ФЗ**

№ п/п	Критерии	В действующей редакции закона № 70-ФЗ	В редакции закона № 100-ФЗ
1	Доля численности работающих в организациях НПК в численности работающих на территории муниципального образования	Не менее 15,0 %	Не менее 20,0 % (за исключением работающих в организациях инфраструктуры наукограда)
2	Доля стоимостного объема научно-технической продукции (соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации) в общей стоимости объема продукции всех хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования*	Не менее 50,0 %	—
3	Доля стоимости основных фондов НПК, фактически используемых при производстве научно-технической продукции, в общей стоимости фактически используемых основных фондов всех хозяйствующих субъектов (за исключением жилищно-коммунальной и социальной сферы)*	Не менее 50,0 %	—
4	Доля научных работников (исследователей) и профессорско-преподавательского состава в среднесписочной численности работников НПК	—	Не менее 20,0 %
5	Доля общего объема товаров (выполненных работ, оказанных услуг) и затрат на инвестиции в основной капитал и основные средства, необходимые для производства высокотехнологичной промышленной продукции и/или инновационных товаров в общем объеме произведенных товаров (выполненных работ, оказанных услуг)	—	Не менее 50,0 %

Примечание: используется только один из критериев, обозначенных символом «*».

По своей сути введение федеральным законом № 100-ФЗ трех критериев вместо двух не отражает обоснованность и достаточность сведений о состоянии научно-технического и инновационного потенциала наукограда, хотя и позволяет опираться на данные государственного статистического учета. Однако же роль суммарного показателя, учитывающего

объем производства высокотехнологичной промышленной продукции и/или инновационных товаров (выполнение инновационных работ, оказание инновационных услуг) и необходимые для этого затраты на инвестиции в основной капитал и основные средства (критерий № 5) существенно выше, чем критерия № 2. Наличие сведений об инвестициях организаций НПК дает возможность оценить долгосрочные возможности наукограда, что важно для принятия решения о подтверждении статуса наукограда Российской Федерации.

Нововведением федерального закона № 100-ФЗ, как это видно из данных табл. 1, является принятие в качестве критерия доли научных работников (исследователей) и профессорско-преподавательского состава в общей среднесписочной численности работников НПК, которая должна составлять не менее 20,0%.

Значимость для получения статуса наукограда приобретает введенный критерий № 4, который, по своей сути, акцентирует внимание на научно-образовательной составляющей НПК наукограда.

При этом следует отметить различие подходов, используемых для расчета критериев № 1 и № 4. В первом случае в расчет принимается численность не только работающих в НПК, но и работающих в организациях других сфер деятельности. При расчете критерия № 4 не учитывается общая численность занятых на территории наукограда; расчеты основываются на оценке общей численности занятых в НПК и таких категорий как научный работник и профессорско-преподавательский состав. Однако различие в базах учета не позволяет дать оценку того, насколько установленный прирост (с 15,0% до 20,0%) является существенным для подтверждения (утверждения) статуса наукограда.

В целом вносимые изменения в критерии присвоения муниципальному образованию статуса наукограда направлены, прежде всего, на выделение среди муниципальных образований городского типа территориальных единиц, имеющих одновременно высокий научный и инновационный потенциалы. Исходя из основных положений федерального закона № 100-ФЗ, можно сделать вывод о том, что основной целью закона является продолжение развития наукоградов в русле государственной научно-технической политики.

Минобрнауки России как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности, наделяется новыми полномочиями. В их числе: согласование с муниципалитетами наукоградов разрабатываемых ими стратегий социально-экономического развития муниципального образования в части разработки мероприятий по развитию научного, научно-технического и инновационного потенциала организаций НПК, а также способов и механизмов развития потенциала наукограда.

Наряду с этим расширяются права органов местного самоуправления, являющихся составными частями системы управления того или иного субъекта РФ. Федеральным законом № 100-ФЗ (п. 4 ст. 2.1) предусмотрено, что план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда или сохранение такого статуса, включает в себя мероприятия, способствующие:

- развитию НПК наукограда, в том числе малых и средних предприятий;
- реализации инновационных проектов, направленных на создание и развитие производства высокотехнологичной промышленной продукции и/или инновационных товаров и услуг в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации;
- сохранение и развитие инфраструктуры наукограда.

Федеральный закон № 100-ФЗ увеличивает срок действия статуса наукограда Российской Федерации с 5 до 15 лет. Условием является наличие стратегии социально-экономического

развития муниципального образования и плана мероприятий по ее реализации, согласованных, как отмечалось ранее, с Минобрнауки России. Порядок прекращения действия статуса наукограда определен в пункте 4 статьи 3 федерального закона № 100-ФЗ.

Меняется формат государственной поддержки развития наукоградов. Предусматривается, что межбюджетные трансферты, наряду с обеспечением поддержания инфраструктуры муниципального образования (исходя из численности проживающего населения), должны быть направлены на реализацию инновационных проектов, связанных с созданием и развитием производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров и услуг в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации. При этом часть такого рода межбюджетных трансфертов должна осуществляться по результатам конкурсного отбора. Объем таких средств и порядок проведения конкурсного отбора устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Введение конкурсов по отбору финансируемых проектов направлено на стимулирование наукоградов к осуществлению конкретных мероприятий, ориентированных на развитие научной, научно-технической и инновационной деятельности, создание условий для устойчивого развития НПК наукоградов, интеграцию его возможностей для реализации программ комплексного социально-экономического развития наукоградов.

Применение механизма конкурсного финансирования должно быть основано на эффективном использовании бюджетных средств. Особенно это касается реализации высокорисковых инновационных проектов. Даже в такой крупной инвестиционной структуре как АО «Роснано», использующей для обеспечения инвестиционного прорыва в российских высоких технологиях механизм прямых и венчурных инвестиций, проблема использования бюджетных средств недостаточно проработана.

В частности результаты аудита деятельности АО «Роснано за 2010–2015 гг., проведенного Счетной палатой Российской Федерации, отразили высокую зависимость финансирования инвестиционных проектов от финансирования с привлечением государственных гарантий. По состоянию на сентябрь 2015 г. госкомпания профинансировала 21 проект на 60,5 млрд руб., из них 42,6% (25,8 млрд руб.) составили государственные гарантии [6].

Ст. 8.1 федерального закона № 100-ФЗ расширяет условия софинансирования проектов, прошедших конкурсный отбор. Для выполнения мероприятий, предусмотренных в планах по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов, органам местного самоуправления наукограда предоставляются следующие возможности:

– использовать находящееся в муниципальной собственности имущество, в том числе предоставление его организациям НПК наукограда на условиях и порядке, определяемых муниципалитетом;

– участвовать в государственных программах, реализуемых субъектами РФ и предусматривать поддержку инновационных проектов, развитие инфраструктуры муниципальных образований (если условиями реализации программ это допускается).

Наукоград как составная часть того или иного субъекта РФ является объектом региональной инновационной политики, включающей и муниципальный уровень. В полномочия органов местного самоуправления наукоградов входит разработка собственных программ социально-экономического развития, в которых учитывается исторически сложившаяся специализация предприятий и организаций НПК (в частности, моно- или полиструктурность в специализации научных исследований).

Анализ основных положений программ социально-экономического развития наукоградов позволяет сделать вывод о том, что при их разработке учитываются следующие основные факторы:

– наличие цикла создания научно-технического продукта (полного или неполного) от фундаментальных исследований до реализации продукции;

– степень автономности (внутренней и внешней в случае удаленности от крупных городов, в том числе с научно-производственными функциями) научно-технических объектов в НПК.

Особо следует отметить, что тенденцией последних десяти лет является преобладание в бюджетах программ социально-экономического развития наукоградов, формируемых из различных источников, значительной доли затрат, приходящихся не на поддержку и развитие НПК, а на поддержку инженерно-коммунальной и социальной инфраструктуры.

В качестве примера в таблице 2 приведена структура затрат по трем программам социально-экономического развития рабочего поселка Кольцово Новосибирской области как наукограда Российской Федерации [7, 8]. В программах 2002–2007 и 2008–2012 гг. отмечалось преобладание суммарной доли затрат на социальную и инженерно-коммунальную инфраструктуры (73,8% и 53,4% соответственно). Только в программе 2013–2018 гг. структура затрат по программе изменилась в сторону ориентации на развитие и укрепление НПК наукограда.

Таблица 2

Структура затрат программ социально-экономического развития наукограда Кольцово за 2002–2018 гг., в процентах

Основные направления расходования средств	2002–2007 гг.	2008–2012 гг.	2013–2018 гг.
Укрепление экономики и развитие научно-производственного комплекса наукограда	16,9	32,1	54,8
Создание, поддержка и развитие инновационной инфраструктуры	9,2	14,5	0,9
Развитие и модернизация инженерно-коммунальной инфраструктуры и информатизация	23,3	6,4	32,0
Поддержка и развитие социальной инфраструктуры	50,5	47,0	12,3

При этом снижение в программе 2013–2018 гг. доли затрат на создание, поддержку и развитие инновационной инфраструктуры (0,9% от общего объема средств, предназначенных для реализации программы) следует рассматривать как негативный факт, что, однако, объясняется недостаточностью ресурсов для реализации программы в целом. Решение этой проблемы предполагается путем формирования организации с функцией управляющего центра по инновационным технологиям (ЦИТ) [9]. В задачи ЦИТ входит:

- организация процесса отбора, экспертизы и реализации проектов по созданию инновационных продуктов и коммерциализации научно-технологических разработок;
- организация процессов доработки инновационных технологий и продукции совместно с их непосредственными разработчиками, поддержки испытаний, апробации и процессов правового оформления – патентования, сертификации, лицензирования, получения разрешительной документации;
- проведение экспериментального применения отработанной технологии и продукции на базе имеющихся технологических возможностей организаций наукограда, формирование методических рекомендаций по освоению и использованию продукции и технологий;
- экспертиза инвестиционных проектов по разработке новых технологий и производству наукоемкой продукции;
- поиск и привлечение инвесторов, партнеров и гарантов, формирование научно-производственно-сбытовых коопераций по разработке, продвижению инновационных технологий и продукции, а также их сбыту;

- поддержка в продвижении наукоемких товаров и технологий на российский и зарубежный рынки;
- реализация интеллектуальной собственности научно-исследовательских организаций наукограда.

Создание ЦИТ означает централизацию управления.

Материалы отчетов о ходе реализации первых двух программ наукограда Кольцово свидетельствуют, что основным источником финансирования программ являлись внебюджетные средства (преимущественно частные инвестиции), составляющие 89,7% по программе 2002–2007 гг. и 79,0% по программе 2008–2012 гг. [7, 8]. Данный факт свидетельствует о благоприятном инвестиционном климате, сложившемся в наукограде Кольцово.

В отличие от наукограда Кольцово бюджет программы комплексного социально-экономического развития города Дубны на 2007–2011 гг. в значительной своей части был сформирован за счет бюджетных средств. Доля внебюджетных инвестиций составила 33,9%. При этом большая часть средств бюджета (53,0%), предназначенных для выполнения программы, была направлена на развитие особой экономической зоны «Дубна» [10].

С нашей точки зрения при составлении программ социально-экономического развития наукоградов органы их исполнительной власти ориентируются на основные направления в области инновационной деятельности, которые были сформулированы в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009). Эти направления сводятся к следующим основным положениям:

- обеспечение распространения спроса на инновации от узкого числа секторов на большую часть отраслей экономики;
- повышение эффективности сектора генерации знаний, усиление интеграции в мировую науку и мировой рынок инноваций, придание импульса соответствию инноваций рыночным потребностям;
- преодоление фрагментарности созданной инновационной инфраструктуры.

Мониторинг программ социально-экономического развития наукоградов позволил обобщить задачи, которые ставят перед собой органы исполнительной власти этих муниципальных образований:

- создание условий для генерации новых технологий, продуктов, процессов в приоритетных для наукоградов сферах деятельности;
- вовлечение имеющихся научно-исследовательских, технологических и инновационных разработок в процесс коммерциализации технологий и повышения качества жизни;
- управление полным жизненным циклом инноваций: «развитие и стимулирование интеллектуальной среды – стимулирование проведения прикладных научных и опытно-конструкторских работ – создание высокотехнологичных производств и эффективных систем внедрения – продвижения инновационной продукции»;
- координация, оптимизация и повышение эффективности работы существующих элементов инновационной системы;
- управление интеграционными процессами для превращения наукограда в центр межрегиональных инновационных научно-производственных коопераций и кластерных структур.

В заключение следует подчеркнуть основные положения, отражающие процесс трансформации подхода к государственному регулированию научно-технической и инновационной деятельности наукоградов.

Первоначальные меры, предпринимаемые государством в период 1999–2004 гг., обеспечили сохранение и поддержку муниципальных образований с высоким научно-техническим потенциалом и градообразующим НПК. Однако сокращение прямой государственной поддержки (отказ от финансирования в рамках ФЦП и введение финансирования в форме

субсидий) обусловило замедление процессов диверсификации производственной сферы наукограда.

Принятие федерального закона № 100-ФЗ (2015 г.) и внесение изменений в федеральный закон № 70-ФЗ свидетельствуют об активизации государственной политики, направленной на стимулирование перехода наукограда на режим устойчивого развития, что предполагает сохранение качественной определенности города, то есть его наукоемкого и высокотехнологического производства. Данный подход предполагает использование внутренних механизмов развития, а дальнейший поиск вариантов устойчивого развития наукоградов связан с усилением партнерских отношений с государством.

Работа выполнена в ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ в рамках Государственного задания на 2016 год по проекту 2.45.2016/НМ «Организация и проведение мониторинга инновационной деятельности субъектов Российской Федерации».

Список литературы

1. Миндели Л.Э., Мартыненко А.В., Гудкова А.А., Диссон В.А. Реформирование российской науки: анализ и проблемы. М.: ЦИСН, 2001.
2. Иванов В.В., Матирко В.И. Наукограды России: от методологии к практике. Программа ЕС-TACIS, серия «Инновационное развитие территорий России и ЕС: опыт, проблемы, перспективы», Москва, 2001.
3. Игарская Б. Новые смыслы наукоградов. Available at: <http://www.ksonline.ru/stats/-/3670/> (дата обращения 18.04.2016).
4. Гусев А.Б. Наукограды: забытый жанр или ренессанс? Available at: www.riep.ru/upload/iblock/001f1c4ca495a99df (дата обращения 18.04.2016).
5. Родюков С.В. Проблемы финансового обеспечения наукоградов Российской Федерации // Инновации и инвестиции. 2011. № 31 (214).
6. Доложили по Чубайсу: какие нарушения Счетная палата нашла в «Роснано». Available at: www.gbc.ru (дата обращения 27.04.2016).
7. Итоги реализации Программы развития рабочего поселка Кольцово как наукограда Российской Федерации на период 2003–2007 годы. Available at: <http://www.kolcovo.ru/Naukograd/pravo.php> (дата обращения 01.06.2016).
8. Программа социально-экономического развития рабочего поселка Кольцово как наукограда на период 2008–2012 годы. Available at: <http://www.kolcovo.ru/Naukograd/pravo.php> (дата обращения 01.06.2016).
9. Комплексная программа социально-экономического развития рабочего поселка Кольцово Новосибирской области как наукограда Российской Федерации на 2013–2020 годы (в ред. решений Совета депутатов рабочего поселка Кольцово от 23.10.2013 № 46, от 26.02.2014 № 18, от 09.04.2014 № 24, от 19.11.2014 № 83, от 17.12.2014 № 91, от 28.01.2015 № 102, от 17.06.2015 № 26). Available at: <http://www.kolcovo.ru/Naukograd/pravo.php> (дата обращения 03.06.2016).
10. Программа комплексного социально-экономического развития города Дубны как наукограда Российской Федерации на 2007–2011 годы («Город Дубна – центр генерации и коммерциализации знаний»). Available at: <http://naukograd-dubna.ru/about/ekonomika-goroda/tselevye-programmy-administratsii/5250/> (дата обращения 08.06.2016).

References

1. Mindeli L.E., Martynenko A.V., Gudkova A.A., Disson V.A. (2001) *Reformirovanie rossiyskoy nauki: analiz i problem* [Reforming Russian science: analysis and problems], Moscow. CSRS.
2. Ivanov V.V., Matirko V.I. (2001) *Naukogrady Rossii: ot metodologii k praktike. Programma ES-TACIS* [Science cities of Russia: from methodology to practice. The EU-TACIS] *Seriya «Innovatsionnoe razvitie territoriy Rossii i ES: opyt, problemy, perspektivy»* [The series «Innovative development of territories of Russia and EU: experience, problems, prospects»], Moscow.

3. Igarskaya B. *Novye smysly naukoogradov* [New meanings of science cities]. Available at: <http://www.ksonline.ru/stats/-/3670> (accessed 18.04.2016).
4. Gusev A.B. *Naukoigrady: zabytyy zhanr ili renessans?* [Science cities: the forgotten genre or Renaissance?]. Available at: www.riep.ru/upload/iblock/001f1c4ca495a99df (accessed 18.04.2016).
5. Rodyukov S.V. (2011) *Problemy finansovogo obespecheniya naukoogradov Rossiyskoy Federatsii* [Problems of financial support of science cities of the Russian Federation] *Innovatsii i investitsii* [Innovations and investments]. No. 31 (214).
6. *Dolozhili po Chubaysu: kakie narusheniya Schetnaya palata nashla v «Rosnano»* [Report on Chubais: what violations did the Audit Chamber find in «ROSNANO»]. Available at: www.rbc.ru (accessed 27.04.2016).
7. *Itogi realizatsii Programmy razvitiya rabocheho poselka Kol'tsovo kak naukoograda Rossiyskoy Federatsii na period 2003–2007 gody* [The Results of implementation of development Program of the workers' settlement Koltsovo as a science city of the Russian Federation for the period of 2003–2007]. Available at: <http://www.kolcovo.ru/Naukoograd/pravo.php> (accessed 01.06.2016).
8. The Program of socio-economic development of the workers' settlement Koltsovo as a science city for the period of 2008-2012. Available at: <http://www.kolcovo.ru/Naukoograd/pravo.php> (accessed 01.06.2016).
9. *Kompleksnaya programma sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya rabocheho poselka Kol'tsovo Novosibirskoy oblasti kak naukoograda Rossiyskoy Federatsii na 2013–2020 gody (v red. resheniy Soveta deputatov rabocheho poselka Kol'tsovo ot 23.10.2013 No. 46 26.02.2014 No. 18, 09.04.2014 No. 24 19.11.2014 No. 83, 17.12.2014 No. 91, 28.01.2015 No. 102, 17.06.2015 No. 26)* [Comprehensive program of socio-economic development of the workers' settlement Koltsovo of the Novosibirsk region as a science city of the Russian Federation for 2013–2020 (in edition of decisions of Council of deputies of workers' settlement Koltsovo of 23.10.2013 No. 46, 26.02.2014 No. 18, dated 09.04.2014 No. 24 dated 19.11.2014 No. 83, 17.12.2014 No. 91, dated 28.01.2015 No. 102, from 17.06.2015 No. 26). Available at: <http://www.kolcovo.ru/Naukoograd/pravo.php> (accessed 03.06.2016).
10. *Programma kompleksnogo sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya goroda Dubny kak naukoograda Rossiyskoy Federatsii na 2007–2011 gody («Gorod Dubna – tsentr generatsii i kommertsializatsii znaniy»)* [Program of comprehensive socio-economic development of the city of Dubna as a science city of the Russian Federation for 2007–2011 («The Dubna center of generation and commercialization of knowledge»)]. Available at: <http://naukoograd-dubna.ru/about/ekonomika-goroda/tselevye-programmy-administratsii/5250> (accessed 08.06.2016).