

ВЫСОКОТЕХНОЛОГИЧНЫЕ ОТРАСЛИ КАК БАЗА ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ И ОСНОВА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Михаил Иванович Бесхмельницын

Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года, утвержденные Правительством Российской Федерации от 5 августа 2005 года №2473п-П7, определяют наукоемкие высокотехнологичные отрасли (производства) как отрасли, сферы или виды экономической деятельности, результатом которой является продукция (товары, работы, услуги) со значительной добавленной стоимостью, полученной за счет применения достижений науки, технологий и техники, характеризующейся высокой долей внутренних затрат на исследования и разработки в стоимостном объеме производства такой продукции.

Концепцией национальной безопасности, принятой Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 года №24, определены угрозы национальной безопасности Российской Федерации. В отношении высокотехнологичных отраслей такие угрозы обусловлены прежде всего сокращением внутреннего валового продукта, снижением инвестиционной, инновационной активности и научно-технического потенциала.

Ослабление научно-технического и технологического потенциала страны, сокращение исследований на стратегически важных направлениях научно-технического развития, отток за рубеж специалистов и интеллектуальной собственности угрожают России утратой передовых позиций в мире, деградацией наукоемких производств, усилением внешней технологической зависимости.

Концепцией подчеркнута, что обеспечение национальной безопасности и защита интересов России в экономической сфере являются приоритетными направлениями политики государства, подчеркнута значимость усиления государственной поддержки инвестиционной и инновационной активности.

Такой подход характерен и для других стран. Так, в кратком изложении заключений и рекомендаций комиссии по развитию авиакосмической промышленности США (часть 2)¹ отмечено, что авиакосмические мощности и промышленная база поддержки обороны являются фундаментальными для поддержания экономической и национальной безопасности США.

Развитие высокотехнологичных отраслей, в том числе оборонно-промышленного комплекса, является одним из условий перехода к инновационной экономике. Так, цена одного килограмма нефти составляет около 0,6 доллара, в то время как цена одного килограмма серийно производимой отечественной ракетно-космической техники составляет более 4 тыс. долларов, цена одного килограмма авиационной техники – около 2 тыс. долларов.

Постепенно доля топливно-энергетического сектора в развитии отечественной экономики снижается. Так, за январь – октябрь 2007 года в структуре импорта с 50,6 до 53,6% выросла доля машин и оборудования, за этот же период доля топливно-энергетических товаров понизилась с 70,1 до 67,5%.

Высшими должностными лицами Российской Федерации неоднократно подчеркивалась необходимость ускорения темпов перевода экономики Российской Федерации на инновационное развитие. Основное внимание уделяется таким отраслям промышленности, как авиастроение, судостроение, ракетно-космическая промышленность и телекоммуникации. Оборонно-промышленный комплекс в целом обладает развитым научно-техническим и промышленным потенциалом, позволяющим обеспечить инновационное развитие.

В этой связи желательно отметить несколько проблем.

Первое – совершенствование законодательства

Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» предусмотрено, что Правительство Российской Федерации осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики (статья 14) и обеспечивает государственную поддержку имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки (статья 17).

Однако только Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» устанавливает, что государство признает туристскую деятельность одной из приоритетных отраслей экономики Российской Федерации (статья 3).

Концепция национальной безопасности и послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации туристскую деятельность не упоминают. Федеральные законы, признающие высокотехнологичные отрасли приоритетными, отсутствуют.

Представляется целесообразным принятие закона, регламентирующего государственную политику в отношении высокотехнологичных отраслей промышленности (перечень отраслей, формы поддержки, федеральные органы исполнительной власти, ответственные за поддержку, нормативы).

К сожалению, в этой части отсутствует как общий рамочный закон, так и отраслевые законы.

Так, подготовка законодательных актов, регламентирующих меры государственной поддержки судостроения, в Российской Федерации и в Украине начата практически одновременно. Однако закон Украины «О государственной поддержке судостроительной промышленности Украины» принят в 2000 году, а в Российской Федерации аналогичный законопроект обсуждается почти 9 лет. Производство отечественных судов гражданского назначения стало невыгодным. Длительность производственного цикла увеличилась. Например, строительство атомного ледокола «50 лет Победы» началось с 1985 года и продолжалось до 60-летия Победы. Головной корабль этого типа – «Арктика» в плановый период был спущен на воду немногим более чем через год после закладки. Сегодня только 6% заказов российских судоперевозчиков приходится на отечественные предприятия.

Заказы на строительство рыболовных судов выгодно размещать в странах Юго-Восточной Азии. В отдельных случаях строительство этих судов осуществляется в счет будущих квот на

¹ International Trade Administration (ITA).



вылов морских биоресурсов. Отечественные рыболовецкие хозяйства строительство новых судов на российских верфях осуществляют с большим риском, так как неизвестно, будет ли им выделена квота на вылов рыбы после постройки судна. Разумное предложение о предоставлении преимуществ по квотам тем хозяйствам, которые заказали отечественные суда, обсуждается 9 лет.

При строительстве судов на экспорт отечественные заводы, как правило, осуществляют только строительство корпусов. Судовое оборудование приобретается за рубежом. Например, при строительстве транспортного судна по заказу Венгрии даже якоря приобретались в Турции. Оснащение построенной ФГУП «Северное машиностроительное предприятие» по заказу норвежской фирмы Moss Mosvold Platforms AS морской универсальной платформы «Moss CS-50» оборудованием, необходимым для добычи углеводородов, будет произведено на зарубежных верфях. Экспортом продукции военного назначения занято ограниченное число предприятий. Имеются проблемы качества. Например, на полтора года были сдвинуты сроки по поставке фрегатов в Индию. В настоящее время имеются трудности с выполнением контракта по ремонту и переоборудованию авианосца «Адмирал Горшков», связанные в том числе с отсутствием должного взаимодействия с проектантом – ОАО «Невское ПКБ».

Без совершенствования законодательства, без внедрения экономических методов организационные меры не принесут ожидаемого результата. Так, в Российской Федерации создана Морская коллегия и принята Морская доктрина, однако темпы роста судостроительной промышленности за 2006 год упали более чем на 10%.

Важно не плодить документы и различные комиссии, а создать условия, при которых будет выгодно строить корабли, суда и плавсредства. Такие условия можно создать только на основе конкуренции. Конкурсы на размещение заказов по поставкам военных кораблей на экспорт должны проходить гласно. Например, заказ на поставку дизель-электрической подводной лодки для Китая был размещен на ОАО «Завод «Красное Сормово», которому из федеральной собственности было продано незавершенное производство этой лодки при готовности около 65%. Стоимость этого незавершенного производства была на три порядка меньше контрактной стоимости. В то же время предприятия, которые заняты строительством стратегических заказов, были готовы инвестировать часть валютной выручки на строительство этих заказов.

Президентом Российской Федерации по итогам совещания по вопросам развития судостроительной промышленности, проведенного 1 ноября 2006 года, Правительству Российской Федерации поручалось в феврале 2007 года внести указанный законопроект в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Названное поручение до настоящего времени не выполнено.

Федеральный закон «О космической деятельности» не содержит положений, регламентирующих меры государственной поддержки отрасли.

В Федеральном законе «О государственном регулировании авиации» имеется статья 9 «Государственная поддержка развития авиации», в которой говорится о пяти путях указанной поддержки, например, предоставление в установленном порядке налоговых и иных льгот российским и иностранным инвесторам, принимающим участие в финансировании фундаментальных и прикладных НИОКР. Также предусмотрено предоставление в установленном законом порядке налоговых льгот российским авиационным организациям, приобретающим и эксплуатирующим российскую авиационную технику, в том числе на лизинговой основе. Однако налоговое законодательство таких льгот не предусматривает, иные льготы также не известны. Непонятна такая мера государственной поддержки, как информационное и правовое обеспечение развития авиации. Эта мера может оказать существенное положительное влияние в случае, если государство примет на себя финансирование мероприятий по внедрению современных цифровых информационных технологий в управление и производство. В связи с такой мерой, предусмотренной законодательством, как защита интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации, осуществляющих деятельность в области развития авиации, в международных организациях вспоминается история с бегством российских организаций от одной швейцарской компании.



Второе – формирование современной промышленной политики

Выработка государственной политики в области развития авиа- и судостроения возлагалась на Минпромэнерго России, в области ракетно-космической промышленности – на Роскосмос, в сфере информационных технологий – на Мининформсвязи России.

Однако практика показывает, что документы, определяющие государственную политику в области оборонно-промышленного комплекса, авиастроения и ракетно-космической промышленности, не отражают современных требований инновационного развития и ведения конкурентной борьбы.

Так, «Основы политики Российской Федерации в области развития оборонно-промышленного комплекса на период до 2010 года», «Основы политики Российской Федерации в области космической деятельности на период до 2010 года», «Основы политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2010 года» утверждены в 2001 году. В указанных документах недостаточно отражены вопросы использования такого механизма, как права на результаты интеллектуальной собственности. Такой документ, как основы государственной политики в области судостроения, отсутствует.

Говоря о промышленной политике, хотелось бы отметить два момента:

- во-первых, получение объектов интеллектуальной собственности и вовлечение в хозяйственный оборот полученных результатов научно-технической деятельности;
- во-вторых, создание государственных корпораций и сетевых кластеров.

Например, в действующих отраслевых основах государственной политики ничего не говорится об использовании прав на результаты интеллектуальной собственности как механизма обеспечения глобальной конкурентоспособности.

В результате указанная работа осуществляется в указанных отраслях неудовлетворительно. Так, в Роскосмосе при том, что проведение НИОКР практически полностью финансируется за счет средств федерального бюджета, до недавнего времени отсутствовали объекты интеллектуальной собственности, права на которые были бы закреплены за Российской Федерацией.

Созданная в результате выполнения НИОКР научно-техническая продукция неудовлетворительно осваивается производством. Так, в рамках Федеральной целевой программы «Национальная технологическая база» в 2006 году было создано 88 технологий мирового уровня, из которых 27 технологий не были внедрены. К концу 2007 года отсутствовало внедрение 14 технологий мирового уровня, разработанных в 2006 году. Вместе с тем был перевыполнен показатель количества проводимых работ. Так, в 2006 году предусматривалось, что разработки будут производиться по 120 технологиям, фактически работы проводились по 155 технологиям. Вместо 17 объектов капитального строительства в действие введено только 12 объектов.

Длительное время не получает промышленного освоения разработанная ФГУП «НПО «Государственный институт прикладной оптики» (г. Казань) система непрерывного контроля содержания метана в промышленной зоне шахты. Во внедрении указанной разработки отсутствует должное взаимодействие с ГПК НИИ «Гипроуглеавтоматизация». Особенно досадно, что при этом продолжается череда шахтерских трагедий, связанных со взрывами метана.

Полагаю возможным создание объектов интеллектуальной собственности и их вовлечение в хозяйственный оборот предусматривать в качестве обязательного условия при проведении конкурсов и заключении государственных контрактов. Надо определиться, какой результат мы хотим получить за бюджетные средства. Если мы хотим получить дешевые чертежи (отчет, опытный образец), то сегодня мы это получаем (часто конкурсы выигрывают «научные посредники»). Если мы хотим получить конкурентоспособную научно-техническую продукцию высокого класса, то, вероятнее всего, ее создадут организации, имеющие собственную кадровую и техническую базу, но за более высокую цену.

Документы, определяющие промышленную политику, в том числе отраслевые стратегии, должны стать основой для решения вопроса о собственнике объектов интеллектуальной собственности, созданных в результате выполнения бюджетных НИОКР, а также о механизме внедрения этих результатов.



Поэтому первое, что предстоит сделать – это переработать действующие документы, определяющие государственную политику в высокотехнологичных отраслях экономики (авиастроении, ракетно-космической промышленности, оборонно-промышленном комплексе). Также необходимо разработать основы государственной политики в области судостроения.

В условиях современной гиперконкуренции все большее значение приобретает скорость внедрения инноваций. Можно предположить, что именно в этих целях создаются государственные корпорации. Объединение активов, несомненно, создает условия для лучшей маневренности и концентрации капитала на важнейших участках. Необходимо научиться определять сферы народного хозяйства, где развитие может и должно обеспечиваться рыночными методами, а не созданием монополий. Представляется, что развитие отечественной фармакологии, которая, безусловно, является высокотехнологичной отраслью, также необходимо в большей мере увязывать с развитием рынка, малого и среднего бизнеса, венчурным финансированием.

Представляется, что ставка на отрасли-лидеры является временной и во многом вынужденной мерой, связанной с необходимостью начала работ по переводу экономики на инновационное развитие. В стратегии развития экономики Российской Федерации до 2020 года необходимо предусмотреть дальнейшие шаги в этом направлении. Такими шагами могло бы стать создание сетевых кластеров, объединяющих как в рамках территорий, так и в рамках кооперации производителей и пользователей предприятия различных отраслей народного хозяйства.

Кроме того, представляется, что эффект от концентрации средств также носит временный характер, так как большинство участников международного рынка этот путь уже прошли. Главным вопросом становится скорость внедрения новых разработок. Приводимые выше примеры по Федеральной целевой программе «Национальная технологическая база» показывают неудовлетворительный уровень организации этих работ.

Для обеспечения необходимой скорости вовлечения результатов интеллектуальной деятельности в хозяйственный оборот, безусловно, необходимо наделять предприятия большими правами и самостоятельностью по использованию средств федерального бюджета и федеральной собственности. Но также необходимо повысить ответственность предприятий за использование этих средств. Предложения такого рода были сформулированы Счетной палатой Российской Федерации в начале 2005 года. Тогда предлагалось создать для крупных интегрированных структур федеральные бизнес-программы, в которых установить объемы финансирования (без разбивки на НИОКР, капитальное строительство, прочие расходы, целевые статьи, виды расходов и т.д.), предоставить права по использованию средств исполнителям таких программ, но при этом также установить и меры ответственности, определить показатели, которые должны быть достигнуты. В настоящее время созданным государственным корпорациям предоставляются широкие полномочия по использованию выделенных средств федерального бюджета, так как эти средства не носят целевого характера, а передаются в собственность государственных корпораций. В бухгалтерском отчете они, скорее всего, будут отражены как членские взносы. Однако ответственность корпораций за использование этих средств не определена. Механизмы внутреннего контроля со стороны членов корпорации не апробированы. В этой связи в целях привлечения внебюджетных источников финансирования государственные корпорации сами должны быть заинтересованы в проведении Счетной палатой Российской Федерации внешнего финансового контроля и подтверждения их эффективной деятельности, разумеется, если она есть.

Третье – повышение роли показателей эффективности в бюджетном процессе и социальных показателей в федеральных целевых программах и отраслевых стратегиях

Сегодня понятия инновационной и инвестиционной экономики во многом связываются с ростом бюджетных затрат на указанные цели. Этот рост некоторые должностные лица ставят себе в заслугу, а недостаточные результаты объясняют не собственными упущениями, а «голландской болезнью». Сутью инновационной и инвестиционной политики должна быть высокая отдача от инновационных и инвестиционных вложений.

Возможность расходовать бюджетные средства на НИОКР без организации промышленного производства вновь созданной научно-технической продукции, а завершать работы актом об



испытаниях опытного образца, создает условия для коррупции и так называемых откатов. Синонимом коррупции – неэффективность. Борьба с коррупцией во многом означает борьбу не с коррупционерами, а с возможностью чиновников неэффективно выполнять свои функции (расходовать средства федерального бюджета, управлять государственной собственностью, предоставлять государственные услуги). Это требование приобретает особое значение с учетом значительных объемов средств федерального бюджета, выделяемых на инновационные и инвестиционные проекты. Ведь получить свой откат чиновник может, только создав условия для неэффективного использования средств. Именно в связи с тем, что существование коррупции связано с возможностью неэффективных расходов (неэффективного управления собственностью), коррупция представляет угрозу экономической безопасности.

В отношении высокотехнологичных отраслей не стоит требовать моментальной отдачи, и Счетная палата должна это учитывать в своей деятельности, о чем будет сказано ниже. Но необходимо определить ответственность за достижение промежуточных результатов, за принятие соответствующих мер.

Например, Счетная палата Российской Федерации, предлагая в начале 2005 года формирование федеральных бизнес-программ, имела в виду не столько формирование самой программы, сколько заключение договора между государственным заказчиком и исполнителем федеральной бизнес-программы. Представляется, что по прошествии более трех лет это предложение не утратило актуальности.

Важным является вопрос о показателях эффективности деятельности государственных корпораций. Бюджетный кодекс Российской Федерации не упоминает государственные корпорации. Несмотря на то что взносы Российской Федерации были произведены через органы государственной власти, являющиеся главными распорядителями средств федерального бюджета, остаются вопросы о соответствии этих вложений статьям 79 «Бюджетные инвестиции в объекты государственной и муниципальной собственности» и 80 «Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями» Бюджетного кодекса Российской Федерации. Формально взносы Российской Федерации в государственные корпорации являются не инвестициями, а дотациями, хотя, по сути, являются инвестициями. Таким образом, корпорации пока не юридически, а фактически, становятся полноправными участниками бюджетного процесса. Полагаю возможным внести в Бюджетный кодекс Российской Федерации изменения, связанные с созданием государственных корпораций. Эти изменения должны инновационную и инвестиционную активность государства увязывать не с объемами финансирования, а с отдачей от этих вложений. Например, можно Бюджетный кодекс Российской Федерации дополнить новой статьей, регламентирующей взносы Российской Федерации в государственные корпорации. В этой статье указать, что осуществление таких взносов:

- а) предусматривается отдельной текстовой статьей федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год;
- б) производится только при наличии договора между уполномоченным органом Российской Федерации и государственной корпорацией. В указанном договоре должны быть:
 - установлены показатели, за достижение которых государственная корпорация несет ответственность;
 - оговорены меры названной ответственности, в том числе проведение расследований, увязка с оплатой труда руководящего состава государственных корпораций, формирование новых органов управления, вплоть до ликвидации корпораций.

К числу показателей, предусматриваемых указанными договорами, могут быть отнесены как производственные, так и социальные показатели. Например, в числе производственных показателей необходимо предусмотреть показатели роста производительности труда. При этом важно сравнить рост производительности труда с ростом его фондовооруженности. Так, рост производительности труда на 1% роста фондовооруженности в плановой экономике составлял от 0,6 до 1,8%. Например, по Минрадиопрому СССР на 1% прироста фондовооруженности при-



рост производительности труда составлял в 1976–1980 годы 1,82%, а в 1986–1988 годы – 1,58%, по Минобщешашу СССР (ракетно-космическая промышленность) в 1976–1980 годы – 0,91%, а в 1986–1988 годы – 0,64%.²

В настоящее время анализ этого соотношения в прогнозе макроэкономических показателей отсутствует. По экспертной оценке, в 2006 году в среднем по отечественной промышленности на 1% прироста инвестиций прирост производительности труда составил 0,3%.

Однако Минпромэнерго России, Минэкономразвития России, Роскосмос, Роспром пытаются уйти от этого аналитического показателя и заменить его только показателями ввода конкретных объектов и выполнения работ. Необходимо отметить, что ввод объектов не является показателем эффективности. Он характеризует масштабность программ, их динамику, но не эффективность. Советский Союз проиграл экономическое соревнование не потому, что масштабы инвестиций были малы, а потому, что отсутствовала необходимая эффективность. Из этого урока необходимо сделать выводы.

Состав социальных показателей необходимо определить с учетом задач, отмеченных на встрече В. В. Путина и Д. А. Медведева с руководством Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в Кремле 15 января 2008 года. Это должны быть не только показатели роста заработной платы (в соотношении с ростом производительности труда), но также и показатели охраны труда и техники безопасности, показатели экологической безопасности производства и охраны окружающей среды, социального развития, а также развития изобретательства и рационализации. В этой связи, возможно, придется вернуться к вопросу целесообразности передачи Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в ведение Минприроды России, как это предусмотрено в новой структуре федеральных органов исполнительной власти. Социальными показателями целесообразно дополнить федеральные целевые программы и отраслевые стратегии.

В федеральных целевых программах установлены целевые индикаторы и показатели. Однако федеральные органы исполнительной власти – координаторы программ и исполнители программ – не несут ответственности за выполнение этих показателей. Статус отраслевых стратегий (авиационной промышленности, судостроения, электроники, ракетно-космической промышленности) не установлен, ответственность за их выполнение отсутствует.

Например, Стратегией развития авиационной промышленности на период до 2015 года и Федеральной целевой программой «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года» предусматривалось, что в 2006 году должно быть поставлено 13–19 самолетов, фактические поставки составили 8 самолетов, за 9 месяцев 2007 года должно быть поставлено 3–7 самолетов, фактические поставки составили 1 самолет. В целом за 2007 год вместо 14–20 единиц поставлено только 6 самолетов.

Федеральной целевой программой «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2006 годы и на период до 2015 года» предусмотрено, что из общего объема бюджетного финансирования на реализацию проекта RRJ (SSJ) с двигателем Sam 146 в 2006 году выделяется почти половина финансирования. Согласно Стратегии развития авиационной промышленности до 2015 года поставки самолетов RRJ должны начаться с 2008 года и составить в этот период 18–22 самолета, а в 2009 году 35–45 штук.

Минпромэнерго России 9 октября 2007 года утвержден План мероприятий, обеспечивающих выпуск отечественных воздушных судов до 2015 года, согласно которому выпуск самолетов RRJ должен составить в 2008 году 6 штук, а в 2009 году – 30 штук. Первый полет самолета RRJ состоялся в середине мая 2008 года (это можно считать началом первого этапа летных испытаний). В то же время согласно государственному контракту на выполнение ОКР по созданию самолета RRJ первый этап летных испытаний должен был начаться в январе 2007 года, а в мае 2008 года – уже завершиться и начаться второй этап летных испытаний с сертификацией. Таким образом, можно пред-

² В.С. Синавина. «Оценка эффективности и достоверности хозяйственной деятельности». Москва, «Экономика», 1991 г., стр. 59.



положить, что осуществление в 2008 году поставок серийных самолетов RRJ имеет минимальную вероятность (согласно Стратегии и Программе в 2008 году должно быть поставлено 18–22 самолета RRJ). А как указано выше, в инновационном развитии главное – обеспечить скорость нововведений. Правда, в качестве одного из нововведений можно отметить, что, согласно данным СМИ, специально для публичной презентации, состоявшейся в сентябре 2007 года, лайнер SSJ-100 был не просто раскрашен в цвета российского флага. По всему фюзеляжу были нарисованы 265 тыс. горошин разной величины. На это было затрачено две недели и «несколько сотен тысяч евро»³, на что, возможно, и были использованы средства федерального бюджета.

Также не достигнуты отдельные целевые индикаторы и показатели Федеральной космической программы России на 2006–2015 годы.

Например, программой предусматривалось, что доля космических аппаратов в пределах гарантийных сроков активного существования от их общего количества в составе орбитальных группировок в 2006 году должна составить 62%, фактическое значение показателя составило 58%. Также не полностью выполнен этот показатель за 2007 год (при заданиях – 66% фактический уровень составил 62%). Невыполнение показателя связано с невыполнением плана запуска космических аппаратов (в 2007 году вместо 10 космических аппаратов запущено 7).

Однако выполнение этого показателя еще не гарантирует стабильного функционирования космического аппарата. Например, из четырех космических аппаратов серии «Экспресс-АМ», эксплуатируемых ФГУП «Космическая связь» уже на 25% срока службы, два космических аппарата «Экспресс-АМ22» и «Экспресс-АМ2» функционируют в нештатном негарантированном режиме.

В связи с невыполнением плана запуска космических аппаратов в 2007 году не выполнены и другие показатели Федеральной космической программы, в том числе:

- полнота данных космических наблюдений для решения задач гидрометеорологии составила только 5% при задании 25% (запуск космического аппарата «Метеор-М» перенесен на 2008 год);
- полнота выполнения задач фундаментальных космических исследований составила только 7% при задании 11% (запуск космического аппарата «Коронас-Фотон» перенесен на 2008 год).

В 2007 году не выполнены отдельные целевые показатели и индикаторы, предусмотренные Федеральной целевой программой «Глобальная навигационная система», в том числе:

- уровень навигационного обслуживания потребителей системы ГЛОНАСС на территории Российской Федерации составил 74,3% при задании 99,8%;
- количество космических аппаратов в орбитальной группировке системы ГЛОНАСС составило 16 единиц при задании 18;
- количество космических аппаратов в орбитальной группировке ГЛОНАСС, используемых по целевому назначению, составило 13 единиц при задании 18;
- уровень оснащения аппаратурой системы ГЛОНАСС морского и речного транспорта составил 22% при задании 44%.

Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 года отмечено, что освоение космоса – это также возможность раннего выявления глобальных природных катаклизмов.

После землетрясения на о. Сахалин с 1996 года начаты работы исследовательского характера по созданию космического аппарата «Вулкан», предназначенного для выявления признаков природных катаклизмов. Землетрясение в Невельске (август 2007 года) подтверждает необходимость создания названного космического аппарата. Однако создание указанного космического аппарата планируется в 2010 году.

³ По экспертной оценке, стоимость работ по обычной покраске – около 10–15 тыс. евро.



Четвертое – создание системы коммерциализации инновационной деятельности

Недостатки по внедрению полученных научно-технических результатов во многом связаны с отсутствием системы государственной поддержки коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности. Создание указанной системы предусмотрено Основными направлениями политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года, утвержденными Правительством Российской Федерации от 5 августа 2005 года №2473п-П7.

Определенные надежды связываются с готовящимся проектом федерального закона «О передаче технологий». Однако нельзя не отметить, что с 2007 года показатель внедрения разработанных технологий при оценке результатов Федеральной целевой программы «Национальная технологическая база» не используется, он заменен показателем передачи технологий в производство. Но передача опытного образца в производство – это только первый этап промышленного внедрения.

Орбитальная группировка космических аппаратов, составляющих систему ГЛОНАСС, была создана в 1998 году, однако практическое функционирование системы ГЛОНАСС не осуществлялось в связи с отсутствием навигационной аппаратуры пользователей. В настоящее время значительную тревогу вызывает отсутствие коммерческого использования системы ГЛОНАСС. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2008 года №323 установлены полномочия Роскосмоса, Минобороны России, Минтранспорта России, Минпромэнерго России, Мининформсвязи России, Роспрома и других федеральных органов исполнительной власти по поддержанию, развитию и использованию системы ГЛОНАСС в интересах обеспечения обороны и безопасности государства, социально-экономического развития Российской Федерации и расширения международного сотрудничества, а также в научных целях. Однако указанным постановлением Правительства Российской Федерации вопросы коммерческого использования системы ГЛОНАСС не определены. Похоже, что Роскосмос в развитии системы ГЛОНАСС по-прежнему ориентируется исключительно на бюджетные средства. В то же время, по экспертным оценкам ОАО «Российский институт радионавигации и времени» (головной разработчик аппаратуры пользователей системы ГЛОНАСС), в настоящее время мировой рынок продукции, работ и услуг, связанных с космической навигацией, составляет около 30 млрд. долларов и к 2015 году он может составить уже 60 млрд. долларов. Серьезной проблемой во внедрении системы ГЛОНАСС является создание цифровых карт. Кроме финансирования имеются и другие вопросы, решить которые можно было бы на основе федерального закона, регламентирующего навигационную деятельность в Российской Федерации. Необходимо начать коммерческое использование системы ГЛОНАСС и инвестировать вырученные средства в ее развитие.

Роскосмосом подготовлен проект Концепции Федеральной целевой программы «Использование результатов космической деятельности в интересах социально-экономического развития Российской Федерации и ее регионов на 2009–2015 годы».

Однако указанный проект ориентирован в основном на использование средств федерального бюджета (55,0%) и бюджетов субъектов Российской Федерации (23,4%). Низкая доля внебюджетных средств (21,6%) во многом связана с неразвитостью рынка космических услуг.

Неразвитость рынка космических услуг видна из результатов деятельности ОАО «Спутниковая система «Гонец», в ведение которого с 1998 года переданы 6 космических аппаратов «Гонец-Д1» (запущены в 2001 году) и космический аппарат «Гонец-Д1М», запущенный в 2005 году.

Общая стоимость работ по созданию орбитальной группировки, по экспертной оценке, составляет 268,3 млн. долларов (в указанных затратах не учтена стоимость ракет-носителей и пусковых услуг). Однако ОАО «Спутниковая система «Гонец» практическое использование космических аппаратов не организовано, их загрузка составляет менее 10%, в структуре выручки от реализации продукции доля бюджетных средств составляет около 82%, объемы реализации в 2006 году снижены на 16,3%, возможности развития системы за счет привлечения внебюджетных средств отсутствуют, космические аппараты в бухгалтерском учете их оператора не отражены.

Развитой является группировка космических аппаратов связи, эксплуатируемая ФГУП «Космическая связь» (Минсвязи России), которое за счет собственных и привлеченных средств



профинансировало создание семи современных космических аппаратов. При этом средняя загрузка орбитальной группировки космических аппаратов достигла 81,0%, в том числе загрузка космических аппаратов, построенных за счет собственных и привлеченных средств, находится в пределах от 80,7 до 96,4%, космические аппараты отражены в бухгалтерском учете, услуги космической связи (в том числе федеральным органам исполнительной власти) предоставляются на платной основе, средний темп роста объемов реализуемой продукции за 2005–2006 годы составил 129,9%, за 6 месяцев 2007 года – 126,1%, имеются перспективы в расширении услуг.

ОАО «Спутниковая система «Гонец», не имея необходимых правовых оснований для извлечения выручки от эксплуатации космических аппаратов, находящихся в федеральной собственности, лишено возможностей по заключению в соответствии со статьей 51 Федерального закона «О связи» договоров на оказание услуг связи для государственных или муниципальных нужд на основе их возмездного оказания.

Отсутствие правовых оснований для использования космических аппаратов в коммерческих целях связано с невыполнением условий, предусмотренных статьей 15 Федерального закона «О космической деятельности». Указанной статьей предусмотрено, что использование (эксплуатация) космической техники (при условии государственной регистрации прав на нее) осуществляется ее собственником либо лицом, которому собственником или уполномоченным собственником лицом предоставлены в установленном законом порядке права на использование (эксплуатацию) космической техники.

Названный законопроект готовится Роскосмосом с 2001 года и 25 мая 2007 года внесен в Правительство Российской Федерации. Отсутствие указанного федерального закона не позволяет организовать коммерческое использование космических аппаратов их операторами.

Пятое – учет в деятельности Счетной палаты Российской Федерации вопросов инновационного развития

Можно привести несколько определений федерального бюджета:

а) бюджет – это экономическая категория, представленная денежными отношениями, возникающими у государства с юридическими и физическими лицами по поводу перераспределения национального дохода (частично и национального богатства) в связи с образованием и использованием бюджетного фонда страны, предназначенного для финансирования расходов национальной экономики, социально-культурных мероприятий, национальной обороны и безопасности, а также государственного управления. Этим понятием чаще оперирует экономическая наука (например, приведенное определение содержится в книге «Финансы» под редакцией В. М. Румянцевой). Из этого определения видно, что бюджет является инструментом, позволяющим влиять на результаты хозяйствования и определять, насколько полученные результаты хозяйствования соответствуют поставленным целям;

б) бюджет – это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления (статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации)⁴.

Может быть, поэтому основным в деятельности Правительства Российской Федерации до 2008 года было принятие и исполнение федерального бюджета как фонда денежных средств, как финансового документа – главной сметы доходов и расходов государства. Поэтому велик общественный интерес к принятию федерального бюджета (кому достанутся деньги?). Соответственно, отсутствует общественный интерес к рассмотрению отчета Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета.

В проводимых Счетной палатой Российской Федерации проверках отчета Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета также преобладает подход, связанный с контролем исполнения сметы доходов и расходов. Скрупулезно прове-

⁴ В то же время можно отметить, что Конституция Российской Федерации не содержит таких по-

нятий, как задачи и функции государства, тем более что все чаще отдельные функции, кото-

рые ранее были государственными, передаются саморегулируемым организациям.



ряются остатки денежных средств на счетах, выполнение бюджетных заданий по доходам и расходам. На уровне акционерных обществ это функция ревизионной комиссии, сообщение которой на годовом собрании акционеров обычно не вызывает живого интереса; в) бюджет – это инструмент социально-экономической политики государства. Счетной палатой в «Порядке осуществления предварительного контроля формирования проекта федерального бюджета на очередной финансовый год» (СФК 4100) в качестве одной из задач предварительного контроля формирования проекта федерального бюджета указана оценка эффективности проекта федерального бюджета как инструмента социально-экономической политики государства.

В условиях инновационного развития важно сделать бюджет инструментом социально-экономического развития. Практика работы с докладами о результатах и основных направлениях деятельности показывает, что эти доклады в основном используются в качестве вспомогательного материала в целях обоснования бюджетных заявок. Может быть, пришло время рассмотреть целесообразность определения показателей социально-экономического развития не в качестве прогностического материала, сопровождающего принятие федерального бюджета, а в качестве самостоятельного документа.

Однако понятно нежелание министерств и ведомств переходить к такой работе. Одно дело принять на себя полномочия по распределению ресурсов, другой вопрос – отвечать за достижение показателей. В увязке этих показателей с бюджетным финансированием и заключается контрольная функция бюджета, если понимать бюджет как экономическую категорию.

Счетная палата совершенствует свою контрольную деятельность в сфере контроля бюджета как финансового документа – сметы доходов и расходов государства. Поэтому инспекторы Счетной палаты при контроле исполнения федерального бюджета заполняют десяток форм, отражающих исполнение бюджета как сметы доходов и расходов, но пока при проверках исполнения федерального бюджета вопросы эффективности использования этих средств отражены недостаточно.

Хочется обратить внимание, что международный стандарт финансовой отчетности МСФО 27 определяет контроль как возможность определять финансовую и хозяйственную политику компании с целью получения выгод от ее деятельности. Лимской декларацией руководящих принципов контроля, принятой IX конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1997 году, отмечено (статья 4), что контроль должен быть «направлен на проверку того, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Такой контроль включает не только специфические аспекты управления, но и всю управленческую деятельность, в том числе организационную и административную системы».

На практике это означает проверки федеральных органов исполнительной власти по эффективности использования ими средств федерального бюджета, предоставленных на выполнение установленных функций, для чего необходимо определить показатели эффективности выполнения функций. В настоящее время одним из мероприятий, связанных с контролем эффективности использования средств федерального бюджета, является проводимый анализ докладов Правительства Российской Федерации и субъектов бюджетного планирования об основных результатах и направлениях деятельности.

Понятие «прозрачности» бюджета необходимо трактовать не только как возможность увидеть суммы тех или иных расходов. Прозрачность бюджета должна означать возможность увидеть результаты, показатели социально-экономического развития.

Счетная палата могла бы предложить механизм, заинтересовывающий получателей бюджетных средств в их эффективном и экономном расходовании. Например, получив бюджетные средства и достигнув заданных результатов с меньшими затратами, бюджетополучатель в настоящее время обязан вернуть неиспользованный остаток (использование сэкономленных средств на какие-либо другие цели влечет ответственность). Спрашивается – заинтересован ли в этом бюджетополучатель? Если сегодня работу выполнить с экономией бюджетных средств, то сколько будет выделено в следующем году? Вот законный экономический стимул для борьбы с коррупцией.



Реализация инновационных проектов связана с существенными рисками, означающими отсутствие положительных результатов. Такие риски особенно свойственны венчурным фондам. В этой связи представляется возможным результаты контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой, рассматривать не только на заседаниях коллегии Счетной палаты, но и на заседаниях органов управления государственных корпораций (правлениях и советах директоров).