

МОДЕРНИЗАЦИЯ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСНЫХ ЯВЛЕНИЙ: ВЗГЛЯД СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Николаевич Рябухин

В условиях мирового финансового кризиса России не удалось стать «тихой гаванью». Удар по российской финансовой системе пришелся сильнее, чем по системам многих западных стран.

В целях изучения социально-экономической ситуации на местах в кризисный и послекризисный период руководство Счетной палаты Российской Федерации с конца 2008 года постоянно посещает регионы.

В случае необходимости по результатам мероприятий готовятся обращения к высшему руководству страны. Такой порядок помогает постоянно держать руку на пульсе, формировать объективную и оперативную информацию для Президента и Председателя Правительства РФ.

Проблемы на местах разные, но очевидно одно: кризис затронул каждый регион России – в большей или меньшей степени. Вывод Счетной палаты Российской Федерации: необходимо внимательно изучить возможности всех субъектов Федерации, выбрать наиболее эффективные направления развития и обновления производственного и инновационного потенциала в свете требований модернизации, заявленной Президентом РФ.

Сегодня недостаточно сосредоточиться лишь на увеличении финансирования образования и науки, предоставлять предприятиям налоговые льготы на закупку и внедрение новых технологий и т.д. Последствия кризиса проявились в России намного сильнее, чем это ожидалось. Наиболее болезненно кризис сказался на реальной экономике. Снижение объемов производства, инвестиций, ухудшение финансового состояния предприятий и организаций привели в 2009 году к сокращению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации.

В наибольшей степени сокращение доходов затронуло промышленно развитые регионы с высокой долей экспортной продукции (нефть, газ, металл), спрос на которую в период кризиса существенно упал.

Анализ основных тенденций в реальном секторе экономики позволяет сделать вывод, что неустойчивый характер динамики основных макропоказателей, низкие характеристики инвестиционной деятельности, сложная ситуация на рынке труда наложили существенные ограничения на развитие российской экономики в I квартале 2010 года. Макроэкономическая ситуация в настоящий момент определяется таким фактором, как сокращение инвестиций в основной капитал (на 8,7%) и объема строительных работ (на 10,6%) по сравнению с 2009 годом.

Не стоит забывать, что процесс модернизации в масштабе страны не может протекать отдельно от эффективной реализации доходного потенциала регионов. В связи с этим Счетной палатой Российской Федерации отмечены следующие моменты.

1. Наблюдается проблема снижения доходов от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Проверками Счетной палаты в 2009 году и истекшем периоде 2010 года выявлено, что государственное и муниципальное имущество часто используется неэффективно.

К причинам, влияющим на сокращение указанных доходов, относятся:

- ненадлежащий учет имущества;
- отсутствие финансовых средств на осуществление регистрации прав на объекты муниципальной собственности.

Пути улучшения ситуации видятся в следующем:

- учитывая положительный мировой опыт, переходить на контрактную систему, используя не бюджетное финансирование, а привлекая собственные (оборотные) средства подрядчиков-застройщиков;
- установить ответственность органов государственной экспертизы – от лишения лицензии и вплоть до уголовной ответственности.

2. Существенным резервом для улучшения качества управления региональными финансами является формирование бюджетных расходов в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат (далее – БОР), что четко сформулировано в Бюджетном послании Президента РФ.

Счетной палатой Российской Федерации установлено, что регионы внедряют эти принципы недостаточными темпами. В прошлом году доля бюджетных расходов регионов, формируемых в соответствии с принципами БОР, в общем объеме расходов только в 5 регионах превысила 80% и в 16 регионах составляла менее 10%.

3. В условиях сокращения доходов не решена задача оценки целесообразности и бюджетного эффекта от предоставления налоговых льгот, устанавливаемых федеральным и региональным законодательством по региональным налогам и сборам, что ведет к значительным объемам выпадающих доходов.

Надо понимать, что стимулирование инновационных процессов – главное при осуществлении поставленной высшим руководством страны задачи: развернуть экономику в сторону модернизации.

В этой связи регионами отмечался ряд пробелов в законодательстве, препятствующих выполнению поставленной задачи. Приведем некоторые из них.

Промышленное производство. В целях создания новых рабочих мест, обеспечения дополнительных поступлений в бюджеты всех уровней, а также с учетом того, что доля устаревшего оборудования на предприятиях обрабатывающих производств в настоящее время достаточно высока (это является сдерживающим фактором конкурентоспособности российских производителей), необходимо ускорить принятие федерального закона «О национальной промышленной политике в Российской Федерации».

Научно-техническая и инновационная сфера. Основным элементом нормативной базы в этой области должен стать федеральный закон «Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике в Российской Федерации».

Инвестиционная деятельность. В этой сфере совершенствование законодательной базы должно быть направлено на закрепление форм государственной поддержки при реализации ин-



вестиционных проектов на условиях государственно-частного партнерства. Здесь необходим федеральный закон «О государственно-частном партнерстве в Российской Федерации».

Процесс модернизации требует также гибкого подхода и к формированию актуальных статистических и финансовых форм отчетности.

Например, возьмем процесс объединения регионов.

В результате этого процесса образовалось пять новых субъектов Российской Федерации: Пермский край, Красноярский край, Камчатский край, Иркутская область и Забайкальский край, занимающие 24,6% территории России с долей проживающего населения 6,7%.

Отметим позитивные моменты объединения регионов.

Во-первых, это возможность комплексно использовать природные и промышленные ресурсы объединившихся территорий.

Устойчивыми темпами (до проявления кризисных явлений в экономике) росло промышленное производство, особенно в автономных округах, вошедших в состав новых субъектов Федерации.

К сожалению, именно кризисные явления в большей степени, чем иные, не позволили ощутить эффект от комплексного использования объединенных промышленных ресурсов.

Во-вторых, использование программно-целевого метода повысило эффективность расходования бюджетных средств в новых регионах. Доля расходов, направляемых на осуществление федеральных и региональных целевых программ, в общем объеме расходов консолидированных бюджетов увеличилась.

В-третьих, антикризисные меры, принимаемые федеральными и региональными органами государственной власти, привели к минимизации потерь доходов и сбалансированности бюджетов вновь образованных регионов в условиях кризиса. Реализация антикризисных мер продолжается и в 2010 году. Основными приоритетами антикризисных и модернизационных действий стали:

- поддержка социальной стабильности и обеспечение полноценной социальной защиты населения;
- поддержка экономики, обеспечение устойчивости наметившихся положительных тенденций;
- реализация первоочередных мер по решению проблем российской экономики, обусловивших скорость и глубину спада (слабость национальной финансовой системы, недиверсифицированность экономики и экспорта, неконкурентоспособность значительной части перерабатывающих производств), совершенствование институциональной среды, выстраивание новой модели регулирования, в том числе на финансовых рынках, наращивание инвестиций в человеческий капитал;
- стимулирование инновационной и инвестиционной активности в экономике, развитие инфраструктуры (транспортной, энергетической, телекоммуникационной), дополнительное стимулирование внутреннего спроса на продукцию отечественного производства, улучшение ситуации в депрессивных регионах и создание новых региональных «точек роста».

Вместе с тем в объединении регионов прослеживается ряд негативных моментов.

Первый. Законодательство, регулирующее вопросы объединения регионов, не содержит положений, обеспечивающих непрерывность бюджетного процесса в особых условиях переходного периода.

Второй. До настоящего времени не принят федеральный закон, регулирующий правовые, финансовые и иные основания создания и функционирования «административно-территориальных единиц с особым статусом» в составе объединенных субъектов Федерации.

Третий. Статистические и финансовые формы отчетности не позволяют отслеживать динамику социально-экономических и финансовых показателей территорий, ставших после объединения муниципальными образованиями с особым статусом. Это затрудняет комплексную оценку достижения цели объединения регионов, закрепленной в федеральных конституционных законах об образовании новых субъектов Федерации, – повышения уровня жизни населения. Вывод: требуется модернизация статистики.



В свете сказанного надо понимать, что действия, направленные на минимизацию негативных последствий укрупнения регионов в экономической сфере, а также выработка четких критериев, на основе которых должны приниматься решения о дальнейшем объединении субъектов, становятся весьма актуальными. А вопрос стоит остро – модернизация экономики.

В заключение хотелось бы подчеркнуть следующее. Президентом России 29 июня 2010 года в Бюджетном послании о бюджетной политике в 2011–2013 годах отмечено, что в ближайшее время необходимо создать «достаточные условия и стимулы для внедрения и развития современных технологий, повышения энергетической и экологической эффективности экономики и производительности труда, для развития отраслей экономики и производств, выпускающих продукцию с высокой долей добавленной стоимости, для реализации инновационных проектов и в целом – для модернизации социально-экономической системы страны», а также твердо намечен путь движения страны в направлении инновационного развития экономики, внедрения инновационных технологий, модернизации. Выбор руководством страны сделан абсолютно правильно. Ему нет альтернативы.

По данным обнародованного в 2009 году отчета Фонда инновационных технологий и инноваций, Россия занимает 35-е место из представленных в рейтинге инновационности экономик 40 стран Европы, Азии и Северо-Американского региона. Лидеры рейтинга – Сингапур, Швеция и Люксембург – оставили Россию далеко позади. 35-е место – это не только результат низкой экономической активности, но и последствия изначально катастрофически низкого уровня инновационной отрасли.

Поэтому сегодня нужно строить политику страны, основанную на инновационных проектах и важнейших научных разработках, на привлечении инвестиций в строительство предприятий высокой степени переработки того сырьевого ресурса, который сегодня есть в регионах. Это направление, по словам Президента РФ, должно быть безусловным приоритетом бюджетных расходов на поддержку экономики.