

ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ ФАКТОР



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Александр Васильевич Филипенко

Переход на инновационное развитие – это реальный путь, который сегодня уже всеми осознан, и все согласились, что это делать необходимо. Начиная с 2006 года процессам модернизации в российской экономике, формированию инновационной политики уделяется особое внимание.

Ранее особая роль в создании национальной инновационной системы принадлежала только муниципальным образованиям с высоким научно-техническим потенциалом, имеющим статус наукограда Российской Федерации, для которых характерно интенсивное научно-техническое и инновационное развитие. Наукограды как центры высоких технологий, располагающие высококвалифицированными трудовыми ресурсами и современной материально-технической базой для ведения научных исследований, разработок новых технологий и инновационной деятельности, были созданы для решения важнейших народно-хозяйственных задач.

В настоящее время в Российской Федерации юридический статус наукоградов имеют 14 городов, из них 9 расположены в Московской области.

Аудит эффективности использования средств, направленных на развитие и финансовое обеспечение наукоградов в 2006–2007 годах, проводимый Счетной палатой показал, что целостный подход к инновационному развитию может обеспечить только государственная поддержка наукоградов, направленная на создание и развитие на их территориях инновационных хозяйственных структур, осуществляющих стратегическое планирование инновационного развития территорий на основе анализа структуры градообразующих научно-производственных комплексов. Наибольшая доля средств субвенции, поступившей из федерального бюджета для финансирования дополнительных расходов наукоградов, в соответствии с программами развития в 2006–2007 годах была израсходована на мероприятия по развитию и поддержке социальной, инженерной инфраструктуры. А на создание инновационной инфраструктуры, поддержку инновационной де-

тельности, развитие учреждений высшего профессионального образования в наукоградах, привлечение и закрепление молодых высококвалифицированных специалистов, повышение инвестиционной привлекательности этих территорий направлялось всего до 9% средств федерального бюджета, поступивших в рамках реализации программы развития наукограда.

Помимо наукоградов, в Российской Федерации созданы и продолжают создаваться особые экономические зоны, технопарки, бизнес-инкубаторы.

Для формирования комплекса высокотехнологичных отраслей, рынка интеллектуальных услуг, модернизации традиционных отраслей экономики регионам прежде всего необходим достаточный объем средств, как собственных, так и средств федерального бюджета в виде субсидий, для реализации вышеназванных задач. Реальная ситуация такова, что региональные бюджеты не могут решить проблему финансирования инновационного сектора экономики за счет собственных средств.

В рамках приоритетного направления по инновационному развитию и модернизации экономики бюджетам субъектов Российской Федерации в 2011–2013 годах предусмотрены межбюджетные трансферты на технопарки в сфере высоких технологий, на развитие и поддержку социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации, на государственную поддержку внедрения комплексных мер модернизации образования, на мероприятия в области информационно-коммуникационных и телекоммуникационных технологий для подготовки и проведения XXVII Всемирной летней Универсиады 2013 года в г. Казани.

СПРАВОЧНО:

На указанные цели Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012–2013 годов» утверждены расходы в объеме 8 583,8 млн. рублей в 2011 году, 14 643,4 млн. рублей – в 2012 году и 14 203,3 млн. рублей – в 2013 году.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 года №1121-р, предусмотрен, в качестве одной из целей, переход к инновационному типу развития. Для его достижения разработаны поправки в российское законодательство, направленное на регулирование инновационной деятельности, определен ряд важнейших направлений по формированию комплекса высокотехнологичных отраслей, по расширению позиций на мировых рынках наукоемкой продукции, по увеличению, со стратегической точки зрения, присутствия России на рынках высокотехнологичной продукции и интеллектуальных услуг.

Однако анализ, проведенный Счетной палатой по сопоставлению прогноза развития экономики Российской Федерации на период до 2013 года и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, подтвердил наличие имеющихся проблем при прогнозировании, так как предлагаемый прогноз не обеспечивает в полной мере достижения целевых экономических индикаторов, в том числе и в части инновационного развития, предусмотренных в указанной Концепции.

В рамках разработки и внедрения инструментов поддержки инноваций в 2010 году были приняты федеральные законы от 28 сентября 2010 года №244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» и от 28 сентября 2010 года №243-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об инновационном центре «Сколково».

Создание инновационного центра «Сколково» сопряжено с рядом следующих принципиальных новаций:

- на его территории для инвесторов предусмотрено формирование более гибкой системы государственного администрирования через создание специализированных служб;
- определен особый статус управляющей компании проектом «Сколково», что направлено прежде всего на упрощение наиболее сложных «разрешительных» процедур, связанных с деятельностью инвесторов.



Помимо принципиальных новаций, правовая база по реализации данного проекта содержит и ряд классических норм, направленных на предоставление участникам проекта таможенных и налоговых льгот.

Вместе с тем хотелось бы отметить, что при установлении предельного «порога» объема прибыли, чтобы не лишиться налоговых льгот по налогу на прибыль, участники проекта могут легко варьировать между фактически полученными данными и данными, отраженными в учетной документации. Поэтому хотелось бы, чтобы российское законодательство, направленное на регулирование и развитие данного инновационного проекта, было доступным в плане понятийного аппарата (терминологии) и «прозрачным» в финансовом плане.

В 2010 году расходы федерального бюджета на реализацию инновационного проекта «Сколково» составили 10,3 млрд. рублей.

СПРАВОЧНО:

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012–2013 годов» на реализацию проекта по созданию данного инновационного центра в 2011 году предусмотрены бюджетные средства в объеме 15 млрд. рублей, в 2012–2013 годах – 22 млрд. рублей и 17,1 млрд. рублей соответственно. Кроме того, в целях реализации задач по модернизации экономики бюджетные ассигнования на науку гражданского назначения (с учетом имущественного взноса в государственную корпорацию «РоснаноТех») составят в 2011 году 253,1 млрд. рублей (увеличение на 45,3% по сравнению с уровнем 2010 года), в 2012 году – 279,3 млрд. рублей (увеличение на 10,4% по сравнению с уровнем 2011 года), в 2013 году – 225,3 млрд. рублей (снижение на 19,3% по сравнению с уровнем 2012 года).

Необходимо отметить, что в законодательстве отсутствует консолидированная информация об объемах средств федерального бюджета, предусмотренных в рамках межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, направленных на решение задач модернизации и содействия развитию инновационного сектора региональной экономики, а также повышения уровня конкурентоспособности российских регионов.

Обсуждая необходимость перехода к инновационной экономике, следует учитывать роль федерального центра, прежде всего связанную с разработкой стимулирующих мер в налоговой, амортизационной, таможенной, бюджетной политике. В бюджетных посланиях Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации не раз отмечалось, что «...требуется дальнейшая модернизация налоговой системы, в том числе системы администрирования, в целях создания комфортных налоговых условий для перехода отечественной экономики на инновационный путь развития. Изменения в ставках налоговых пошлин должны быть ориентированы на стимулирование технологической модернизации российской экономики, расширение производства продукции высокой степени передела».

В целях совершенствования налогового администрирования, предоставления инвестиционных налоговых кредитов в 2010 году внесены изменения в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты в части изменения сроков уплаты налога в бюджеты субъектов Российской Федерации при предоставлении данного вида кредита.

Кроме того, в 2009 году в Налоговый кодекс внесены изменения и дополнения, связанные с предоставлением льгот при учете расходов на НИОКР; введен ускоренный порядок амортизации основных средств, используемых в научно-технической деятельности; при определении налоговой базы по налогу на прибыль не учитываются доходы в виде средств целевого финансирования, полученных из Российского фонда фундаментальных исследований, Российского гуманитарного научного фонда, Фонда содействия развитию малых предприятий в научно-технической сфере, Федерального фонда производственных инноваций, а также иных фондов поддержки научной и (или) научно-технической деятельности; не подлежит обложению НДС реализация прав на результаты интеллектуальной деятельности и ряд других налоговых льгот и преференций, предоставляемых резидентам технико-внедренческих особых экономических зон.



Следует отметить, что в законодательстве не всегда учитывается тот факт, что Российская Федерация – это крайне неоднородное экономическое пространство, которое характеризуется не только многократными разрывами в экономическом развитии регионов, но и существенными различиями между ними по природно-ресурсной базе, по типам хозяйственных систем, по показателям социально-демографического характера, и, как следствие, вхождение субъектов Российской Федерации в инновационное пространство не будет одномоментным.

Анализ, проведенный Счетной палатой по вопросу бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2007–2009 годах, показал, что без устранения диспропорций в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации невозможна всесторонняя модернизация экономики, а также создание условий для повышения ее эффективности и конкурентоспособности.

Требует незамедлительного разрешения проблема повышения уровня бюджетной обеспеченности граждан, проживающих в муниципальных образованиях, и обеспечения их основными бюджетными услугами и социальными гарантиями, решение которой возможно путем диверсификации экономики и разработки комплексных инвестиционных планов модернизации монопрофильных образований. Особенно остро стоят проблемы бюджетной обеспеченности небольших монообразований по сравнению с моногородами, имеющими крупные промышленные или сырьевые комплексы.

СПРАВОЧНО:

В монопрофильных городах Республики Башкортостан Салавате и Нефтекамске бюджетная обеспеченность составляет 11,4 тыс. рублей и 9,5 тыс. рублей соответственно, на долю безвозмездных поступлений приходится 40 и 60% соответственно. Бюджетная обеспеченность других моногородов Республики составляет только 6,4 тыс. рублей. Безвозмездные поступления в доходах составляют 56%. В 2009 году в монопрофильном г. Тольятти бюджетная обеспеченность составляла 10,1 тыс. рублей, доля безвозмездных поступлений в доходах г. Тольятти – 20%. Бюджетная обеспеченность других моногородов Самарской области составляет 9,1 тыс. рублей, а безвозмездные поступления – 60%.

Но вместе с тем решение задач инновационной модернизации придает новый импульс, новое содержание экономическому выравниванию регионов России. Появился реальный шанс на позитивное экономическое выравнивание тем регионам, которые не имеют возможности решить эту проблему за счет использования своего природно-ресурсного потенциала.

Остается актуальным и вопрос формирования единого правового поля по регулированию инновационной деятельности. Только федеральный закон может в полной мере выполнить функцию «интегратора» всего пространства инновационного развития в российской экономике, обеспечить благоприятные условия для инновационной деятельности на всей территории Российской Федерации, что тем самым позволит стимулировать взаимодействие всех субъектов инновационной деятельности, их кооперацию, реализацию и продвижение инновационных разработок до стадии их практической реализации.

На сегодняшний день такого рода федеральный закон не принят, что дало возможность субъектам Российской Федерации использовать свое право на «опережающее законодотворчество». Практически во всех регионах разработаны и утверждены стратегии социально-экономического развития, в рамках реализации мероприятий которых принимаются региональные законы, регулирующие инновационную деятельность. В настоящее время в 60 субъектах Российской Федерации приняты региональные законы «О научной, научно-технической и инновационной деятельности». В качестве основных механизмов для их реализации региональные власти создают научную и социальную инфраструктуры в виде технопарков, промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных, портовых зон, бизнес-инкубаторов с инновационной ориентацией.



СПРАВОЧНО:

В настоящее время в Российской Федерации существуют две промышленно-производственные зоны (в Елабуге и Липецке), четыре технико-внедренческих (Зеленоград, Санкт-Петербург, Дубна, Томск), семь туристско-рекреационных (в Республиках Алтай и Бурятия, Алтайском, Краснодарском и Ставропольском краях, а также в Иркутской и Калининградской областях), ОЭЗ в Магадане и Калининграде. В конце 2009 года созданы две портовые особые зоны в Ульяновской области и Хабаровском крае.

Существует также проект создания портовой ОЭЗ в Красноярском крае до 2012 года. Стать резидентами указанной портовой зоны уже намереваются 36 компаний. Из них пять компаний – стратегические инвесторы, 17 выразили желание стать резидентами зоны в области складской логистики, шесть – в области оказания сервисных услуг авиакомпаниям, восемь – в области производственной деятельности. Суммарная величина общих инвестиционных вложений в создание портовой особой экономической зоны в Красноярском крае составит около 25 млрд. рублей, из них почти 13% – средства федерального бюджета, более 15% – средства краевого бюджета, остальные 18 млрд. рублей – средства самих резидентов портовой особой экономической зоны.

В этом случае появляются проблемы, связанные с финансово-кредитной поддержкой в разработке и внедрении инновационных технологий. В условиях планируемых Минфином России масштабных заимствований на внутреннем рынке в 2011–2013 годах существуют риски в обеспечении финансовыми ресурсами прогнозируемых объемов инвестиций в основной капитал, необходимых и достаточных для модернизации, технического перевооружения и перевода экономики на инновационный путь развития.

Анализ, проведенный Счетной палатой, показывает, что у российских предприятий и организаций имеются финансовые резервы для увеличения инвестиций в основной капитал. Так, в 2000–2009 годах объемы финансовых вложений предприятий и организаций существенно превышали объемы инвестиций в основной капитал (в 2006 и 2008 годах более чем в три раза). При этом в экономике постоянно ощущается недостаток инвестиций на развитие и модернизацию производства и реализацию инновационных моделей развития российской экономики. Представленный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и на период до 2013 года кардинально не меняет ситуацию по рассматриваемым показателям по сравнению с 1991 годом.

Важнейшие индикаторы социально-экономического развития – инвестиции в основной капитал – составят в 2013 году только 81,3% уровня 1991 года, а промышленное производство – 94,3%.

Несмотря на то что на территории Российской Федерации осуществляется реализация целевых программ по развитию национальной технологической базы, ресурсосберегающих, экологически безопасных промышленных технологий для производства конкурентоспособной наукоемкой продукции, проблемы ее инновационного развития еще имеют достаточно острый характер.

Решение задачи инновационного развития и модернизации экономики в 2011 году планируется обеспечить также за счет реализации 17 госпрограмм. Расходы федерального бюджета по данным госпрограммам в указанном периоде составят 1608,6 млрд. рублей, или 17,8% совокупного объема расходов федерального бюджета. Наиболее значительными предполагаются расходы по госпрограммам на развитие транспортной системы, науки и технологий, государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. В 2012 году расходы федерального бюджета по данному направлению сократятся на 3,3%, в 2013 году – на 0,6%.

Вместе с тем Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012–2013 годов» предусмотрены расходы в объеме 10 млрд. рублей на реализацию проектов, одобренных Комиссией при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России.

Исходя из приоритетов, обозначенных в концепциях долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, значительная часть дополнительных ассигнований



будет направлена на поддержку развития инноваций, ориентированных на рост научного потенциала страны, создание объектов интеллектуальной собственности, способствующих решению задач модернизации экономики, на обеспечение в этих целях преемственности в сфере научных исследований и технологических разработок, привлечение и закрепление в ней молодежи. Уровень конкурентоспособности современной инновационной экономики в значительной степени определяется качеством профессиональных кадров, уровнем их социализации и кооперационности. Россия не сможет поддерживать конкурентные позиции в мировой экономике за счет дешевизны рабочей силы и экономии на развитии образования и здравоохранения.

В целях формирования современной инфраструктуры национальной инновационной системы предприняты дополнительные меры по развитию малого инновационного предпринимательства с участием вузов и научных организаций, а также по развитию кооперации российских вузов и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичных производств. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования» от 9 апреля 2010 года №219 на указанные цели, включая поддержку малого инновационного предпринимательства в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, в 2010 году было направлено 3 млрд. рублей. В 2011 году Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012–2013 годов» утверждены расходы в объеме 2 млрд. рублей и в 2012 году – около 3 млрд. рублей.

Важной мерой по поддержке начинающих малых инновационных компаний будут являться гранты малым компаниям, создаваемым при высших учебных заведениях в рамках Федерального закона от 2 августа 2009 года №217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности, а также предоставление субсидий уже действующим инновационным компаниям на компенсацию затрат по разработке новых продуктов, услуг и методов их производства (передачи), новых производственных процессов; приобретению машин и оборудования, связанных с технологическими инновациями; приобретению новых технологий (в том числе прав на патенты, лицензии на использование изобретений, промышленных образцов, полезных моделей)».

Будет продолжена реализация пилотных проектов, направленных на формирование новых форм организации научной деятельности, на создание национальных исследовательских центров, которые возьмут на себя основную нагрузку в научном обеспечении запросов высокотехнологичного сектора национальной экономики.

Из постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 14 апреля 2010 года №120-СФ «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» следует, что «...государство должно создать все условия для стимулирования широкого использования в производственных процессах инновационных технологий и активизации инвестиционной деятельности, особенно в базовых отраслях экономики».

Таким образом, в 2011–2013 годах необходимо значительную часть расходов федерального бюджета направить на государственную поддержку инновационных проектов, на развитие современной транспортной инфраструктуры, на модернизацию в сферах здравоохранения и образования, так как все это в совокупности является одним из условий роста и укрепления доходной базы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и, как следствие, приведет к устранению диспропорций в социально-экономическом развитии регионов, к повышению устойчивости российской экономики к различным внешним и внутренним факторам.