



ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАУКОГРАДОВ

А.И. КОРКОДЕЛ

Высшая школа государственного аудита, 2 курс магистратуры.

научный руководитель: Н. П. ЕФИМОВА

доктор экономических наук, профессор.

Аннотация. В статье особое внимание уделяется механизмам государственной поддержки муниципальных образований, имеющих статус наукограда. Автор приводит анализ направлений использования средств федерального бюджета, предоставленных муниципалитетам на осуществление мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктур наукоградов. Отмечено, что в целях трансформации наукоградов в эффективные центры регионального развития необходимо повышение доли расходов на инновационную инфраструктуру в общем объеме расходов наукоградов.

Ключевые слова: наукоград, муниципальные образования, финансирование наукограда, межбюджетные трансферты, научно-производственный комплекс.

Инновационный путь развития российской экономики предполагает создание и развитие конкурентоспособных наукоемких технологий и нововведений, способствующих тому, чтобы Российская Федерация заняла достойное место на мировом рынке высокотехнологичной (наукоемкой) продукции. Важную роль в достижении данной стратегической цели играет эффективное функционирование наукоградов.

В соответствии с Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. N 70-ФЗ "О статусе наукограда Российской Федерации", наукоград представляет собой муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом[1].

Деятельность наукоградов, которые являются одним из значимых элементов национальной инновационной системы, связана с научными, научно-техническими, инновационными, экспериментальными разработками, испытаниями, подготовкой кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники[1].

Несмотря на то, что, в общем, Российская Федерация занимает низкое место в глобальном индексе инновационности, в отраслях специализации наукоградов Российская Федерация имеет наиболее значительные позиции. В настоящее время центральными российскими макротехнологиями, конкурентными на мировом рынке, являются космос, авиация, судостроение, спецхимия, ядерная энергетика, биотехнология, микроэлектроника, специальное машиностроение. Именно в этой направленности в Российской Федерации существует собственная научная школа, а уровень имеющихся конкурентоспособных знаний составляет 70-80% от мирового.

В российской инновационной системе наукоградам уделяется особое значение. Поскольку они не только располагают высоким научно-техническим потенциалом, но и владеют уникальной структурой научно-производственного комплекса (НПК). Эффективное взаимодействие и высокая интеграция элементов НПК способствуют успешной организации инновационной деятельности, развитию российской экономики инновационного типа, а также подготовке и переподготовке высококвалифицированных специалистов в первенствующей для наукограда отрасли. Наукограды являются первостепенной территориальной формой организации инновационной деятельности, играющие особую роль в решении важнейших задач научно-технического, инновационного и социально-экономического развития как отдельных субъектов Российской Федерации, так и страны в целом.

В настоящее время в Российской Федерации функционируют 13 наукоградов, в которых по состоянию на начало 2017 года проживают 1135,4 тысяч человек, что составляет 0,77% от общей численности населения Российской Федерации. Большинство из наукоградов (62%) расположены в Московской области. Отраслями наукоградов являются авиа-, ракетостроение и космические исследования, электроника и радиотехника, автоматизация, машино- и приборостроение, химия, химическая физика и создание новых материалов, ядерный комплекс, энергетика, биология и биотехнология.

В соответствии с Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» присвоение муниципальному образованию статуса наукограда является основанием для предоставления из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам наукоградов в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Средства государственной поддержки выделяются в виде межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на развитие и поддержку социальной, инженерной и инновационной инфраструктур наукоградов.

До 1 января 2005 г. согласно Программам комплексного социально-экономического развития муниципального образования как наукограда государственная поддержка наукоградов осуществлялась за счет средств бюджетов всех уровней и внебюджетных источников. Порядок финансирования данных программ определялся соглашением между Правительством Российской Федерации, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления муниципального образования. Министерство финансов Российской Федерации распределяло государственную поддержку из федерального бюджета в зависимости от степени выполнения сторонами условий заключенных соглашений.

Начиная с 2005 г., государственная поддержка наукоградов России осуществлялась через механизм предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для перечисления их в бюджеты наукоградов с целью

реализации мероприятий по развитию и поддержке социальной, инженерной и инновационной инфраструктур. Органы местного самоуправления каждый год самостоятельно определяли перечни данных мероприятий и представляли их на утверждение в Минобрнауки России.

Новый механизм государственной поддержки подразумевал распределение средств из федерального бюджета между наукоградами исходя из численности населения муниципального образования, в основном для решения вопросов местного значения.

С 1 января 2017 года в силу вступил Федеральный закон от 20 апреля 2015 г. №100-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», целью которого является создание в наукоградах условий для развития науки и инновационного бизнеса, в том числе увеличение число организаций-участников научно-производственного комплекса. Данный закон изменил формат государственной поддержки наукоградов.

Благодаря этим поправкам у наукоградов появились дополнительные возможности для научной работы. Так, до 2017 года средства государственной поддержки самостоятельно наукоградом могли распределяться только на развитие городской инфраструктуры, а финансирование научной деятельности происходило из вышестоящих бюджетов. С 2017 года сохраняющиеся межбюджетные трансферты распределяются не только исходя из численности постоянного населения муниципального образования, но и на конкурсной основе. При этом на конкурс выносятся отдельные мероприятия по реализации стратегии социально-экономического развития наукограда. Отметим, что в рассматриваемом Федеральном законе особенности проведения конкурсов не указываются, а также не прописаны четкие критерии, которым будет отдаваться предпочтение при конкурсном финансировании проектов, поскольку это отнесено к компетенции Правительства Российской Федерации.

Соответственно, 5 июля 2016 года Правительство Российской Федерации утвердило «Правила проведения конкурсного отбора мероприятий, способствующих реализации инновационных проектов»[2], которые определяют порядок проведения конкурсного отбора мероприятий, устанавливают форму заявки на участие в конкурсном отборе, состав и порядок конкурсной комиссии, указывают критерии оценки конкурсных заявок. Оценка заявок осуществляется по 10-балльной шкале по критериям с учетом предельных значений.

Таким образом, Федеральный закон предусматривает, в первую очередь, трансформацию самого понятия «наукоград». Согласно закону должен произойти пересмотр цели научных центров. Теперь наукограды должны быть не только концентрацией научных, образовательных учреждений, но и обязаны формировать научно-производственный центр и непосредственно принимать участие в экономическом развитии региона, а также содействовать развитию благоприятного инвестиционного потенциала.

Начальник отдела муниципальных образований департамента межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации Вячеслав Саратов считает, что новое распределение ресурсов имеет преимущества, поскольку, прежде всего, оно направлено на повышение эффективности деятельности наукоградов, а также для того, чтобы наукограды с небольшой численностью населения имели возможность получить более значительные средства для реализации на их территории различного рода проектов, потому что душевой принцип не дает возможности реализовать дорогостоящие проекты[3].

Нововведения должны дать толчок для развития наукоградов на основе собственных возможностей инновационной инфраструктуры, предпринимательства и научно-инновационной деятельности.

Однако немаловажной для развития наукоградов остается государственная поддержка. На рис. 1 представлена динамика мер государственной поддержки развития наукоградов.

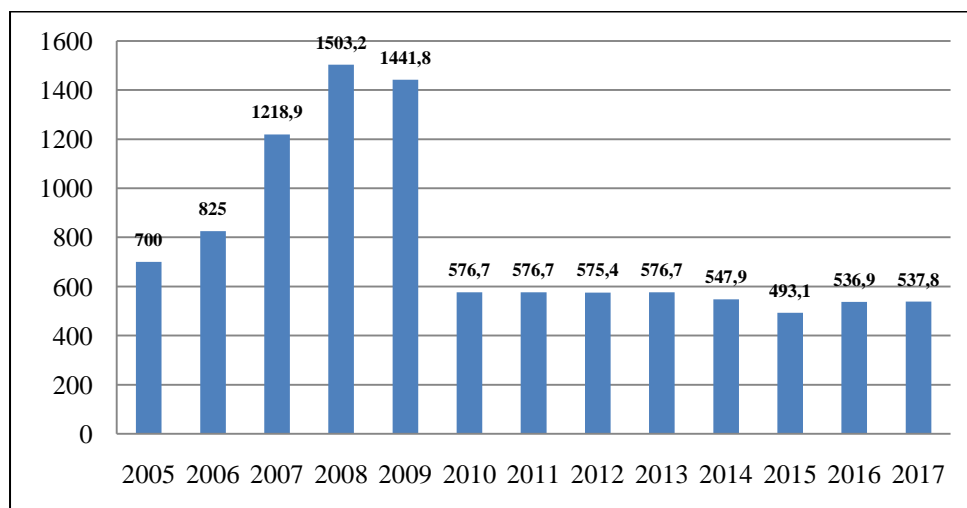


Рис .1 Объем межбюджетных трансфертов, направленных из федерального бюджета наукоградам (тыс. руб.) (Данные Федеральной службы государственной статистики)

Проанализировав показатели на рис. 1, можно сделать вывод, что до 2010 года меры государственной поддержки имели тенденцию на увеличение. В 2010 году Правительством Российской Федерации снизило общую величину межбюджетных трансфертов наукоградам до величины чуть больше 500 млн. руб. Таким образом, в 2010г. по сравнению с уровнем 2009 г. общий объем межбюджетных трансфертов, финансируемых за счет средств федерального бюджета, уменьшен на 60%.

За 2016 и 2017 годы произошло снижение объема финансирования примерно на 2% по отношению к 2014 году, в 2016 году объем федеральной поддержки наукоградов составил 536,9 млн. рублей, в 2017-м — 537,8 млн. рублей. Вячеслав Саратов отмечает, что «в связи с изменением общей экономической ситуации возможно принятие дальнейших решений по оптимизации расходов федерального бюджета, поэтому еще более

актуальными становятся вопросы повышения эффективности выделяемых бюджетных средств[3]».

В связи с вступившими в силу поправками, которые изменили систему государственной поддержки наукоградов, многие наукограды окажутся в новом для них положении. Так, например, Бийск, который является самым большим наукоградом в России, получал самую значительную государственную поддержку в соответствии со своим статусом. В нынешней ситуации финансовые потери для Бийска могут оказаться ощутимыми.

Первый заместитель главы администрации города Бийска Сергей Крыжановский отметил, что изменение в финансировании отразится тем или иным образом абсолютно на всех наукоградах, однако добавил при этом, что важнее пронаблюдать то, что согласно федеральному бюджету в ближайшие три года общий объем финансирования увеличиваться все равно не будет. «Получается, грубо говоря, если Бийск получал около 100 млн. рублей, то будет получать 50 млн. рублей, так и остальные. При этом, учитывая то, что суммарный объем финансирования наукоградов не изменится, рассчитывать на реализацию каких-то серьезных проектов на эти деньги нельзя. Это не те суммы, чтобы говорить о том, что федеральное финансирование сегодня играет большую роль в жизни наукоградов, но, тем не менее, эти деньги помогали по некоторым социальным направлениям, ЖКХ[3]».

Отметим, что Бийск направлял выделенные деньги, в основном, на улучшение состояния ЖКХ и социальной сферы. Теперь согласно тому, что большая часть средств финансирования наукоградов будет распределяться по конкурсному принципу, получение прежнего объема финансирования остается под большим вопросом.

В 2006-2007 годах Счетная палата Российской Федерации провела аудит эффективности использования средств, направленных на развитие и финансовое обеспечение наукоградов. Для проведения анализа использования средств были выбраны четыре научных центра Подмосковья – Дубна, Реутов, Жуковский и Фрязино. Контрольное мероприятие показало, что, с одной стороны, именно наукограды, где сконцентрированы фундаментальная наука, производство и квалифицированные научные кадры, в современных условиях ограниченности материально-технических ресурсов являются ключевыми звеньями в развитии научно-технического потенциала Российской Федерации. С другой стороны, наибольшая доля трансфертов, поступивших 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 деятельности, 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. Сложно представить, как данные суммы могли стимулировать инновационное развитие Российской Федерации.

Анализируя данные о распределении наукоградами межбюджетных трансфертов в соответствии с утвержденными перечнями мероприятий, можно сделать вывод, что в настоящее время большая часть межбюджетных трансфертов (около 97%) направляется на поддержку социальной и инженерной инфраструктур. На развитие инновационной инфраструктуры наукоградов направлено около 3%. Следует заметить, что социально-экономическое развитие наукоградов ориентировано, в первую очередь, на поддержку сферы жизнеобеспечения городских округов. Поэтому указанные приоритеты социально-экономического развития не в состоянии полноценно обеспечивать динамичное развитие научно-технического, инновационного и кадрового потенциалов наукоградов.

Следовательно, социально-экономическое развитие наукоградов направлено в основном на поддержку сферы жизнеобеспечения, а не на развитие их инновационной деятельности, что, естественно, снижает их эффективность как территорий инновационного роста экономики.

Для повышения эффективности наукоградов как крупных инновационных комплексов и их трансформацию в эффективные центры регионального развития необходимо повышение доли расходов на инновационную инфраструктуру в общем объеме расходов. На сегодняшний день инновационная активность наукоградов незначительна.

Решение указанной задачи является первостепенной для многих наукоградов сегодня. Так, например, в Стратегии социально-экономического развития наукограда Дубна на 2017-2026 годы определено, что целью дальнейшего развития наукограда Дубна является сохранение и укрепления статуса Дубны как одного из мировых научных центров, завоевание статуса одной из заметных в мире территорий инновационного развития. Для решения задач формирования в Дубне масштабной территории инновационного развития с использованием механизмов технико-внедренческой особой экономической зоны, медико-технического Кластера Московской области, инновационного территориального Кластера ядерно-физических и нанотехнологий предполагается:

- развитие существующих и создание новых предприятий (организаций) в сфере исследований, разработок, высокотехнологичных производств;
- переоснащение средне- и низкотехнологичных производств (полиграфия, производство мебели, стройматериалов, изделий из пластмасс, электротехнических изделий, станков и оборудования);
- развитие объектов инженерной и транспортной инфраструктуры;
- развитие объектов социальной инфраструктуры, включая лечебный корпус горбольницы, школы и детсады в новых микрорайонах;
- развитие жилищного строительства, в том числе целевое - для привлечения и закрепления специалистов НПК, ОЭЗ, бюджетного сектора;
- развитие сферы услуг, торговли в новых микрорайонах и поселках индивидуальных жилых домов;

- развитие инфраструктуры въездного туризма, включая строительство гостиниц;
- создание лыжных трасс, велосипедных и беговых дорожек, обустройство парков, скверов, улиц, придорожных полос.

Необходимо заметить, что в Дубне, где почти 70 лет активно развивается научно-исследовательская деятельность, постоянно внедряются новые технологии, находятся 11,3% всех инновационных предприятий Московской области, которые специализируются на проектах высоких технологий – космическом производстве, ускорительной, лазерной технике, ориентированных на мировой инновационный рынок. В этом городе созданы и создаются уникальные образцы современной ракетной техники, появился первый отечественный реактивный самолет-перехватчик, функционирует Центр космической связи, были синтезированы семь новых химических элементов таблицы Менделеева.

На 2014 год общий объем продукции Дубны составляет 17,5 млрд. руб., из них инновационной – 10,8%. Средняя зарплата за счет компаний пришедших в особую экономическую зону составляет 20 тыс. руб., в то время как показатель средней зарплаты по Московской области составляет 17 тыс. руб.

В 2014 году Дубне было дано поручение Правительства Российской Федерации о создании кластера ядерно-физических и нанотехнологий. Под увеличение потенциала города за счет привлечения компаний было отведено 450 га. К 2020 году около 30 компаний должны будут производить 17-18 млрд. высокотехнологичных продуктов и услуг.

Таким образом, несмотря на то, что в настоящее время на эффективность наукоградов оказывает негативное влияние целая группа факторов правового, экономического и институционального характера, предполагается постепенное развитие наукоградов в Российской Федерации, которое связано, в первую очередь, с сохранением их научных и научно-производственных функций, а также с диверсификацией их муниципальных экономик. Создание новых форм научной деятельности лучше всего проводить в рамках имеющихся направлений специализации, тем самым, сохраняя сложившийся образ наукоградов. Так, в нашей стране активно проводятся попытки создания подобных структур: научные парки формируются на базе ВУЗов, технополисы – на базе научно-производственных комплексов малых и средних городов, образовательные учреждения - на базе научных комплексов. Сложности в реализации подобных проектов связаны, главным образом, с разделением сфер влияния между органами местного самоуправления и руководством предприятий научно-производственного комплекса, что затрудняет внедрение новых форм научной деятельности.

Поэтому повышение эффективности наукоградов как центров высоких технологий, располагающих высококвалифицированными трудовыми ресурсами и современной материально-технической базой для ведения научных исследований, разработок новых технологий и инновационной деятельности, является актуальной задачей для российской экономики,

поскольку они созданы для решения важнейших народно-хозяйственных задач.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ (ред. от 20.04.2015) "О статусе наукограда Российской Федерации" // СПС КонсультантПлюс.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2016 г. № 631 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2007 г. № 917 и об утверждении правил проведения конкурсного отбора мероприятий, способствующих 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, осуществляемых за счет иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположены муниципальные образования, имеющие статус наукограда Российской Федерации, для предоставления бюджетам наукоградов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

3. Новые смыслы наукоградов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksonline.ru/stats/-/id/3670/> (дата обращения: 16.10.2017).