

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 сентября 2011 года № 43К (810) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности расходования средств федерального бюджета, направленных на формирование инфраструктуры инновационной системы России»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты Министерству экономического развития Российской Федерации.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности расходования средств федерального бюджета, направленных на формирование инфраструктуры инновационной системы России»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.2.5.1.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год, утвержденного решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 28 декабря 2010 года, протокол № 66К (766).

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, регламентирующие расходование средств федерального бюджета, направленных на формирование инфраструктуры инновационной системы, бюджетная, статистическая, финансовая отчетность, информационные ресурсы объектов проверки.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство экономического развития Российской Федерации, иные главные распорядители средств федерального бюджета (при необходимости по запросу).

Цели контрольного мероприятия

Цель 1. Проанализировать проблемы нормативно-правового регулирования формирования и функционирования инфраструктуры инновационной системы России.

Цель 2. Оценить эффективность использования средств федерального бюджета, направленных на формирование инфраструктуры инновационной системы России, с точки зрения обеспечения интересов Российской Федерации.

Проверяемый период деятельности: 2010 год - истекший период 2011 года.

Срок проведения контрольного мероприятия: с 23 марта по 29 июля 2011 года.

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Проанализировать проблемы нормативно-правового регулирования формирования и функционирования инфраструктуры инновационной системы России

1.1. Анализ проблем нормативно-правового регулирования формирования инфраструктуры инновационной системы России

1.1.1. На сегодняшний день развитию активной инновационной деятельности в реальном секторе экономики препятствуют: слабость спроса на инновации со стороны

большой части отраслей экономики, низкая эффективность созданной инфраструктуры национальной инновационной системы.

Несмотря на значительные усилия, предпринятые в последние годы по государственной поддержке инновационной деятельности и формированию национальной инновационной системы (включая инновационную инфраструктуру), эффективность их использования остается на недостаточном уровне. Созданная весьма развитая инновационная инфраструктура не задействована в полной мере компаниями реального сектора экономики.

Так, по уровню инновационной активности российская экономика заметно уступает не только ведущим индустриальным странам (в Германии этот показатель составляет 70 %, Канаде - 65 %, Бельгии - 60 %), но и большинству государств Центральной и Восточной Европы, где этот показатель находится в интервале 20-40 % (в России уровень инновационной активности снизился до 10 процентов)¹.

Низка не только доля инновационно активных предприятий, но и интенсивность затрат на технологические инновации, составляющая в промышленности России 1,9 % (аналогичный показатель в Швеции составляет 5,4 %, в Финляндии - 3,9 %, в Германии - 3,4 %). Доля произведенных российскими компаниями товаров и услуг в общемировых объемах экспорта высокотехнологичной продукции гражданского назначения в 2008 году составила 25 % (в 2003 году - 0,45 %), что несравнимо меньше доли таких стран как Китай (16,3 %), США (13,5 %), Германия (7,6 %) и других².

При этом, кроме «количественного» отставания российских компаний по уровню инновационной активности, есть еще и значительные структурные проблемы в организации управления инновациями на уровне фирм. По показателю «способность компаний к заимствованию и адаптации технологий», рассчитанному Всемирным экономическим форумом, Россия в 2009 году находилась на 41 месте из 133, на уровне таких стран как Кипр, Коста-Рика, ОАЭ.

1.1.2. Анализ норм действующего российского законодательства показывает, что в проверяемом периоде вопросы формирования инфраструктуры инновационной системы России регламентировались документами стратегического планирования, общими программными документами, отдельными нормами федеральных законов и значительным количеством нормативных правовых актов, принятых на ведомственном и региональном уровнях.

Цели и задачи инновационной политики, включая формирование инновационной инфраструктуры, сформулированы в ряде стратегических документов разного уровня.

В соответствии с пунктом 25 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537, «обеспечение национальной безопасности за счет экономического роста достигается путем развития национальной инновационной системы...».

Согласно письму Президента Российской Федерации от 30 марта 2002 года № Пр-576 к числу основных концептуально программных документов по вопросам научно-технического развития относятся Доктрина развития российской науки, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 884, и Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу (далее - Основы политики), определившие целью государственной политики в области развития науки и технологий переход к иннова-

¹ Российский инновационный индекс /Под ред. Л. М. Гохберга. - М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2011 г., с. 10.

² Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, Минэкономразвития России, 2011 год (проект).

ционному пути развития страны на основе избранных приоритетов. Важнейшими направлениями государственной политики в области развития науки и технологий являются: формирование национальной инновационной системы, предусматривающей создание благоприятной экономической и правовой среды; построение инновационной инфраструктуры; совершенствование механизмов государственного содействия коммерциализации результатов научных исследований и экспериментальных разработок.

В рамках формирования национальной инновационной системы была поставлена задача создания и развития объектов инновационной инфраструктуры (инновационно-технологические центры, технопарки и т. п.), сети организаций по оказанию консалтинговых услуг в области инновационной деятельности, содействия созданию и развитию в научно-технической сфере малых инновационных предприятий, специальных бирж интеллектуальной собственности и научно-технических услуг.

Решение поставленной задачи связано не только с государственной финансовой поддержкой создания и функционирования элементов национальной инновационной системы и инфраструктуры, но и с созданием благоприятного правового климата для активизации инновационной деятельности как в государственном, так и частном секторах экономики, совершенствованием нормативной правовой базы научной, научно-технической и инновационной деятельности.

В настоящее время Минобрнауки России разработан проект основ политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2020 года и дальнейшую перспективу.

В 2005 году были приняты Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года, утвержденные Правительством Российской Федерации 5 августа 2005 года № 2473п-П7, (далее - Основные направления); в 2006 году - Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации до 2015 года, утвержденная Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол № 1 от 15 февраля 2006 года) (далее - Стратегия-2015). В рамках реализации этих программ и стратегий были заложены основы действующей национальной инновационной системы, предприняты существенные усилия по развитию сектора исследований и разработок, формированию развитой инновационной инфраструктуры, модернизации экономики на основе технологических инноваций.

При этом формирование инфраструктуры инновационной системы предусматривает³: создание и развитие объектов инфраструктуры; формирование инновационно-активных территорий (наукоградов, технополисов и др.), в том числе технико-внедренческих экономических зон; развитие системы региональных и отраслевых фондов поддержки инновационной деятельности, включая фонды стартового финансирования и венчурного предпринимательства; формирование системы информационной поддержки, включая оказание консалтинговых услуг для организации взаимодействия участников инновационной деятельности; содействие созданию и развитию малых инновационных предприятий.

Цели и задачи формирования и функционирования инновационной системы, инфраструктуры инновационной системы и отдельных ее элементов неоднократно формулировались в бюджетных посланиях Президента Российской Федерации на соответствующий финансовый год и трехлетний период.

³ Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года, утвержденные Правительством Российской Федерации 5 августа 2005 года № 2473п-П7, пункт 4.

Так, в Бюджетном послании в 2010 году отмечалось, что предпочтительной формой поддержки инноваций должно стать софинансирование проектов либо стимулирование видов деятельности, способствующих модернизации, в рамках государственно-частного партнерства; ставились задачи: обеспечить комплексный подход к формированию инновационной системы, разработать и реализовать на практике конкретные механизмы внедрения и поддержки инновационных технологий, обеспечить формирование государственного спроса на инновационную продукцию.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года указано, что в качестве одного из системных шагов, направленных на решение основных задач модернизации, следует рассматривать выход на необходимый уровень изменений в законодательстве и в государственном управлении, которые помогут переходу всей экономики на инновационный характер развития.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 29 июня 2011 года «О бюджетной политике в 2012-2014 годах» определены «системные действия» по 12 ключевым направлениям, в том числе «не позднее 2012 года необходимо утвердить долгосрочный экономический прогноз, стратегию долгосрочного развития России и увязанную с ней бюджетную стратегию... В бюджетной стратегии должны быть предусмотрены критерии и процедуры оценки рисков устойчивости бюджетной системы».

Программой повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 1101-р (ред. от 12 ноября 2010 года) «Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года», отмечен ряд системных недостатков и нерешенных проблем, в числе которых следующие: стратегическое планирование остается слабо увязанным с бюджетным планированием, отсутствует достоверная оценка всего набора инструментов во взаимосвязи с их ролью в достижении поставленных целей государственной политики, а также оценка всех расходных обязательств.

Полномасштабное внедрение с 2012 года программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, программных бюджетов на всех уровнях управления, в том числе утверждение основных государственных программ, требует получения надлежащей информации по ресурсному обеспечению за счет средств федерального бюджета государственных программ⁴ и устранения имеющихся недостатков, включая нормативное и методологическое обеспечение и контроль.

Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года развивает положения Основ политики и Основных направлений и определяет систему взаимосвязанных по задачам, срокам и ресурсам целевых программ, отдельных проектов и непрограммных мероприятий в области развития науки и инноваций, при этом задачами являются создание эффективной инновационной инфраструктуры и развитие малого и среднего предпринимательства в инновационной сфере, в том числе с использованием механизма государственно-частного партнерства.

В ходе проверки проведено сравнение целевых показателей реализации Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации до 2015 года с фактическими показателями за 2005-2010 годы⁵, вклад в достижение которых может внести инновационная деятельность в части развития инновационной инфраструктуры.

⁴ Во исполнение пункта 8 постановления Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588.

⁵ Приложение 3 к проекту Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, Минэкономразвития России, 2011 год.

Анализ показателей Стратегии-2015 показал, что поставленные целевые показатели, в основном, не достигнуты, особенно по увеличению частного финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок и коммерциализации технологических разработок.

Так, внутренние затраты на исследования и разработки в процентах к ВВП планировалось довести к 2010 году до 2 % (достигнуто 1,32 %); удельный вес внебюджетных средств во внутренних затратах на исследования и разработки планировался в 2010 году на уровне 60 % (достигнуто 33 %); удельный вес инновационной продукции в общем объеме продаж промышленной продукции на внутреннем рынке планировался в 2010 году на уровне 15 % (достигнуто 4,3 %); удельный вес инновационной продукции в экспорте промышленной продукции планировался в 2010 году на уровне 12 % (достигнуто 5,4 %); удельный вес предприятий, осуществлявших технологические инновации, в общем их числе должен был составить 15 % в 2010 году (составил 9,5 %); удельный вес используемых передовых производственных технологий, включающих объекты интеллектуальной собственности, в общем их числе должен был составить 5 % (составил 0,9 процента).

Не достижение запланированного уровня ряда целевых показателей обусловлено, в том числе, существенным снижением спроса на инновации в реальном секторе экономики, уменьшением бюджетного финансирования системообразующей федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса Российской Федерации на 2007-2012 годы», недостаточной эффективностью общих направлений социально-экономической политики (бюджетной, налоговой, таможенной).

В результате анализа выполнения задачи 2 Стратегии-2015 «Создание эффективной инновационной инфраструктуры, обеспечивающей трансфер результатов сферы исследований и разработок в российскую и глобальную экономику, а также развитие малого и среднего предпринимательства в инновационной сфере» установлено, что из 5 целевых индикаторов в 2010 году не выполнен 1 показатель: прирост числа малых инновационных предприятий в 2010 году планировался на уровне 85 единиц, однако произошло их сокращение на 20 единиц.

Удельный вес инновационной продукции в общем объеме продаж промышленной продукции малых предприятий составил в 2010 году 1,3 % (при целевом индикаторе 1,0 %) и имеет тенденцию к снижению с 2007 года.

При этом по 3 из 5 индикаторов данные, начиная с 2005 года, отсутствуют. Это: объем инновационной продукции (услуг, связанных с инновациями), реализованной организациями инновационной инфраструктуры; число ежегодно создаваемых элементов инфраструктуры национальной инновационной системы; объем инвестиций фондов, осуществляющих прямые и венчурные инвестиции в компании высокотехнологичных секторов.

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р (далее - КДСЭР-2020), в настоящее время возрастает роль институтов развития (как финансовых, так и нефинансовых), которые должны создать условия для реализации долгосрочных инвестиционных проектов.

КДСЭР-2020 определены, в том числе, следующие направления развития инновационной инфраструктуры:

- радикальное повышение эффективности существующей инновационной инфраструктуры (в частности, особых экономических зон, центров трансфера технологий, бизнес-инкубаторов и технопарков и т. д.);

- развитие финансовой инновационной инфраструктуры, формирование системы поддержки инноваций на основе институтов развития (государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», открытое акционерное общество «Российская венчурная компания», государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий» и т. п.);

- создание с государственным участием фондов прямых инвестиций для повышения капитализации высокотехнологичных компаний, развитие венчурного финансирования, создание государственных или государственно-частных фондов финансирования отдельных стадий развития инновационного бизнеса;

- развитие инструментов стимулирования взаимодействия научных, образовательных организаций и бизнеса в инновационной сфере, в том числе путем формирования технологических платформ в целях обеспечения взаимодействия бизнеса и науки по определению и развитию перспективных направлений технологического развития, развития механизма софинансирования расходов компаний на проведение исследований и разработок с применением системы предоставления грантов, софинансирования реализации сетевых инновационных проектов, поддержки долгосрочных инновационных партнерств по приоритетным для развития экономики технологическим направлениям;

- поддержка (в том числе финансовая, административная и инфраструктурная) формирования высокотехнологичных кластеров, продвижения продукции этих кластеров на внутреннем и мировом рынках.

Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р (далее - ОНДП), определены следующие задачи развития науки и формирования национальной инновационной системы: формирование рынка прав на результаты интеллектуальной деятельности; формирование современной инфраструктуры национальной инновационной системы; стимулирование спроса на инновации и новые технологии.

В целях обеспечения реализации целей и задач ОНДП предусматривалось формирование 45 проектов по 5 приоритетным направлениям социально-экономического развития Российской Федерации.

Одним из 5 приоритетных направлений социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, сформулированных в ОНДП, является «Динамичная инновационная экономика», в рамках которой предусмотрена реализация проектов: «Формирование эффективной национальной инновационной системы» (далее - проект № 18), «Развитие малого и среднего предпринимательства» (далее - проект № 16). Основным инструментом реализации проектов является карта проекта.

В соответствии с Порядком организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года № 815, федеральным органам исполнительной власти (далее - ФОИВ), определенным ответственными за исполнение проектов, поручено: представить до 30 октября 2009 года в Правительство Российской Федерации предложения о составе рабочих групп по исполнению проектов; обеспечить до 10 декабря 2009 года представление в установленном порядке в Правительство Российской Федерации карт проектов. Тем не менее, на момент проверки (1 июля 2011 года) карта проекта «Формирование эффективной национальной инновационной системы» (в рамках которой формируется системный подход к реализации инновационного развития, включая формирование инновационной инфраструктуры) не утверждена.

Согласно карте проекта № 18, представленной письмами Минэкономразвития России (от 20 апреля 2011 года № Д06-2147) и Минобрнауки России (от 20 мая 2011 года № МОН-П-1114), целью проекта, в том числе, является завершение формирования современной инфраструктуры национальной инновационной системы. Подготовка карты проекта должна обеспечить системный подход к определению бюджетных расходов в соответствии с поставленными целями и задачами, а также их ведомственную взаимосвязку.

Председателем Правительства Российской Федерации 17 декабря 2010 года № ВП-П13-8720 утверждена карта проекта «Развитие малого и среднего предпринимательства». В рамках проекта № 16 финансируется создание инновационной инфраструктуры в сфере малого и среднего предпринимательства (далее - МСП). Участниками проекта № 16 являются 11 министерств и 3 федеральных агентства, ответственным за реализацию проекта № 16 - Минэкономразвития России. Срок реализации проекта: с 1 января 2009 года по 31 декабря 2012 года.

На момент проверки в нарушение пункта 4 Порядка организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года Регламент рабочей группы проекта № 16 приказом ответственного исполнителя (Минэкономразвития России) не утвержден. Предложения по составу рабочей группы проекта № 16 были представлены в Правительство Российской Федерации письмом от 17 ноября 2009 года № 19565-АП/Д05, информация об утверждении состава рабочей группы проекта отсутствует.

Анализ целевых показателей (индикаторов), характеризующих инновационное развитие (в том числе формирование и функционирование инновационной инфраструктуры) и содержащихся в стратегических документах, определяющих приоритеты государственной инновационной политики, выявил их количественную неувязку по ряду показателей, что может свидетельствовать о недостаточной результативности принимаемых мер по стимулированию инновационного развития.

Например, в Стратегии-2015 установлено, что удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг отраслей промышленного производства на внутреннем рынке должен составить 15 % в 2010 году (составил 4,3 %), при этом в КДСЭР-2020 удельный вес инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции запланирован в размере 6-7 %. В то же время в карте проекта «Формирование эффективной национальной инновационной системы» значение целевого индикатора «удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг» на 2012 год установлено на уровне 5,4 процента.

Следует отметить, что основное внимание в стратегических документах и соответствующие решения на практике до недавнего времени были сосредоточены на укреплении научного сектора, прежде всего в сфере фундаментальных исследований и высшего образования. В то же время значительно меньше внимания и финансовых средств было направлено непосредственно на поддержку инновационного бизнеса, в основном, косвенным способом, путем создания соответствующих элементов инновационной инфраструктуры⁶.

Базовый системообразующий законодательный акт на федеральном уровне, регламентирующий вопросы инновационной деятельности Российской Федерации, формирования национальной инновационной системы, в том числе инновационной инфраструктуры и ее элементов, а также определяющий полномочия ФОИВ и органов власти субъектов Российской Федерации по обеспечению реализации государственной инно-

⁶ Материалы Минэкономразвития России к заседанию Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям (доклад Министра 3 марта 2010 года).

вационной политики и формированию инфраструктуры инновационной системы России, в проверяемом периоде отсутствовал.

Кроме того, отсутствуют достаточно развитая законодательная база по венчурному финансированию, в том числе регламентирующая деятельность посевных и стартовых фондов финансовой поддержки инновационных компаний на ранних стадиях развития; регламентация прав и обязанностей сторон венчурного контракта; законодательно не определены понятия «институт развития», «венчурный фонд», механизм распределения риска венчурных инвестиций.

На уровне субъектов Российской Федерации в настоящее время приняты законы: об инновационной деятельности - в 41 субъекте Российской Федерации, о государственной поддержке инновационной деятельности - в 14 регионах, о государственно-частном партнерстве - в 6 регионах, о научно-технической политике - в 32 регионах.

Решение проблем законодательного и нормативного правового обеспечения инновационного развития регионов путем принятия законодательства об инновационной деятельности на уровне субъектов Российской Федерации (при отсутствии аналогичного закона на федеральном уровне) не решает в полной мере поставленных целей и задач развития инфраструктуры инновационной системы. Как правило, региональные законы об инновационной деятельности носят рамочный характер и не включают в себя реальные механизмы поддержки инновационной деятельности.

На отраслевом уровне в последние годы принят ряд нормативных правовых актов, предусматривающих регулирование и государственную поддержку развития инновационной инфраструктуры⁷.

Отсутствие в Российской Федерации и на уровне субъектов Российской Федерации единого понятийного аппарата, взаимоувязанной и логически последовательной системы документов программного характера с разграничениями полномочий затрудняет их использование в качестве базовых ориентиров для инновационного развития и формирования национальной инновационной инфраструктуры, а также определения показателей и индикаторов результатов деятельности и оценки достижения поставленных целей. Тем более, что в настоящее время назрела необходимость корректировки проводившейся до сих пор политики в сфере инноваций, смещения акцентов с наращивания общих объемов поддержки по всем составляющим национальной инновационной системы на радикальное повышение эффективности, концентрацию усилий государства на решении критических для инновационного развития проблем⁸.

Следует отметить также такие информационные пробелы, как: отсутствие систематизированных и полных данных об объектах инновационной инфраструктуры и их правовом статусе, объемах и структуре венчурных инвестиций институтами развития; недостаточный уровень транспарентности в бюджетной отчетности расходов малого инновационного бизнеса (в том числе расходов на формирование инновационной инфраструктуры); отсутствие полной и достоверной информации о количестве, объемах финансирования и показателях результативности функционирования отдельных элементов инновационной инфраструктуры.

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 года № 219 «О государственной поддержке развития инновационной инфраструктуры в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования»; приказ Минобрнауки России от 23 июня 2009 года № 218 «Об утверждении Порядка создания и развития инновационной инфраструктуры в сфере образования»; Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 220-ФЗ «О национальном исследовательском центре «Курчатовский институт» и другие.

⁸ Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (проект).

Отсутствие некоторых данных по целевым показателям, заявленным в Стратегии-2015 и КДСЭР-2020, не позволяет провести достоверный анализ ситуации в сфере инновационной деятельности, включая инновационную инфраструктуру, выявить причины не достижения поставленных целей. Кроме того, это может оказать влияние на увеличение риска невыполнения поставленных задач и результатов.

В ряде случаев отсутствует методология измерения заявленных показателей, а также инструментарий статистического наблюдения (например, показатель «валовая добавленная стоимость инновационного сектора в валовом внутреннем продукте», заявленный в КДСЭР-2020 и проекте Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации до 2020 года (далее - Стратегия-2020).

В связи с этим принятие Стратегии-2020 должно быть обеспечено соответствующим развитием статистики инноваций, созданием баз данных (или реестров), мониторингом формирования инновационной инфраструктуры.

В целях координирования государственной политики в инновационной сфере и в связи с соответствующими поручениями Правительства Российской Федерации (от 16 июня 2010 года № СИ-П8-3987 и от 21 марта 2011 года № ВВ-П8-1649) Минэкономразвития России совместно с заинтересованными ФОИВ и организациями разработан проект Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (Инновационная Россия-2020).

Основной акцент в проекте Стратегии-2020 сделан на формировании человеческого капитала, необходимого для инновационного развития, достижении резкого повышения инновационной активности бизнеса как в направлении модернизации технологических процессов, так и вывода на рынок принципиально новых продуктов, конкурентоспособных на мировом рынке.

Одним из ключевых инструментов координации должен стать механизм технологических платформ, в рамках которого наука, государство, бизнес и потребители будут вырабатывать общее видение перспектив технологического развития соответствующей отрасли или технологического направления, формировать и реализовывать перспективную программу исследований и разработок. Решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 1 апреля 2011 года (протокол № 2) утвержден перечень из 27 технологических платформ.

В целях обеспечения мониторинга эффективности использования объектов инновационной инфраструктуры Стратегией-2020 предусматривается сформировать федеральный реестр таких объектов, созданных с привлечением средств федерального бюджета.

Следует отметить, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437 (ред. от 16 апреля 2011 года) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» функции и полномочия Минэкономразвития России в части выработки государственной политики в инновационной сфере и координации инновационной деятельности не установлены.

Приказом от 29 апреля 2011 года № 201 в Минэкономразвития России создан департамент инновационного развития и корпоративного управления численностью 88 человек. Однако положение о департаменте (на 1 июля 2011 года) не утверждено.

Проект содержит достаточно много новых показателей, хотя по многим показателям предыдущей Стратегии-2015 информация отсутствует.

Однако в Стратегии-2020 необоснованно мало внимания уделено проблемам развития инновационной инфраструктуры, анализу причин невыполнения Стратегии-2015 и показателей в этой сфере, ее классификации. По большинству показателей Стратегии-2020 отсутствует их сравнение с международными данными.

Анализ раздела VIII «Инфраструктура инноваций» показал, что проект Стратегии-2020 определяет инфраструктуру инноваций как важнейшую составляющую общей системы поддержки инноваций, подразделяя ее на финансовую, «физическую» (технопарки, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий и коллективного пользования и т. д.) и территориальную (техничко-внедренческие особые экономические зоны, наукограды, территориальные инновационные кластеры) инфраструктуры.

Основными направлениями ее развития являются:

- развитие механизмов финансовой поддержки инновационных проектов различных масштабов и стадий, начиная от предпосевной и посевной стадий и заканчивая обеспечением широкомасштабного производства продукции;

- развитие инновационной инфраструктуры, включая развитие технико-внедренческих зон, наукоградов и территориальных инновационных кластеров, бизнес-инкубаторов и технопарков, центров коллективного пользования оборудованием, центров прототипирования и дизайна и т. д.

Проведенный анализ показал, что в Стратегии-2020 отсутствуют показатели, характеризующие результативность и эффективность государственной поддержки институтов развития, а также в сфере формирования инновационной инфраструктуры, которые присутствовали в Стратегии-2015, а именно: объем инновационной продукции (услуг, связанных с инновациями), реализованной организациями инновационной инфраструктуры; объем инвестиций фондов, осуществляющих прямые и венчурные инвестиции в компании высокотехнологичных секторов; число ежегодно создаваемых элементов инфраструктуры национальной инновационной системы; удельный вес инновационной продукции в общем объеме продаж промышленной продукции малых предприятий; прирост числа малых инновационных предприятий (в Стратегии-2020 предусмотрен показатель: число вновь созданных малых инновационных предприятий при поддержке Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере).

В приложении 2 Стратегии-2020 «Основные термины, используемые в Стратегии» даны определения: «инновации», «инновационная деятельность», «государственная инновационная политика», «национальная инновационная система», «высокотехнологичная (наукоемкая) продукция», однако отсутствует определение «инновационная инфраструктура».

1.1.3. Анализ нормативно-правовой базы в сфере формирования инфраструктуры инновационной системы показал наличие ряда проблем, требующих внимательного изучения и решения.

Одной из проблем действующего российского законодательства является отсутствие приемлемых для инвестиционной венчурной деятельности договорных организационно-правовых форм осуществления коллективной инвестиционной деятельности, учитывающих особенности реализации венчурных (особо рискованных) бизнес-проектов. Установленные законодательно организационно-правовые формы, которые могут использоваться для целей коллективной инвестиционной деятельности (в том числе в венчурных проектах), не в полной мере отвечают потребностям российских и зарубежных инвесторов, а также мировой практике венчурного инвестирования.

Так, наиболее близким аналогом распространенной за рубежом формы коллективного инвестирования (limited partnership) в российском праве является товарищество на вере (коммандитное товарищество), которое предоставляет своим участникам (полным товарищам и коммандитистам) различный объем прав и, тем самым, приближает характер деятельности такого товарищества к инвестиционным правоотношениям.

Несмотря на наличие ряда преимуществ данной организационно-правовой формы (в том числе возможность поэтапного увеличения складочного капитала (commitments),

возможность привлечения вкладчиков к участию в управлении товариществом и др.), товарищество на вере не лишено и ряда недостатков, которые снижают его привлекательность в качестве потенциальной формы (института) коллективного инвестирования. Согласно пункту 1 статьи 85 и пункту 3 статьи 82 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс) это: императивное правило о возможности быть полным товарищем только в одном товариществе на вере; невозможность определения в договорном порядке в отношении вкладчиков иных положений, кроме совокупного размера вкладов и другие.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1041 части второй Гражданского кодекса другой организационно-правовой формой, получившей некоторое распространение в качестве института коллективного инвестирования в Российской Федерации, в том числе в венчурной сфере, является договор простого товарищества (договор о совместной деятельности), согласно которому двое или несколько лиц (товарищей) обязуются соединить свои вклады и совместно действовать без образования юридического лица для извлечения прибыли или достижения иной, не противоречащей закону цели.

Основным преимуществом договора о совместной деятельности является отсутствие двойного налогообложения, что обусловлено договорной природой товарищества, которое не является юридическим лицом.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 2 статьи 1047 и пунктом 2 статьи 1041 Гражданского кодекса к недостаткам договора простого товарищества следует отнести: солидарную ответственность всех товарищей по всем общим обязательствам независимо от оснований их возникновения (если договор простого товарищества связан с осуществлением его участниками предпринимательской деятельности), ограничения на субъектный состав договора простого товарищества, заключаемого для предпринимательских целей (только индивидуальные предприниматели и (или) коммерческие организации). Последнее исключает из числа возможных участников инвестиционного процесса в данной организационно-правовой форме практически все государственные институты развития, поскольку большинство из них существует в формах некоммерческих организаций (например, государственная корпорация), а также пенсионные фонды, которые в международной практике традиционно выступают основными институциональными инвесторами в венчурной среде.

Анализ показывает, что в настоящее время в российском законодательстве отсутствуют соответствующие специфическим требованиям участников инновационной (в том числе венчурной) деятельности регламентирующие способы организации коллективных инвестиций без образования юридического лица, а также сложившиеся международные стандарты их осуществления.

Наиболее распространенными формами коммерческих организаций в России являются общества с ограниченной ответственностью (ООО) и акционерные общества (АО). Данные формы организаций, хотя и соответствуют в некоторой степени ряду требований, предъявляемых инновационным бизнесом, тем не менее, не свободны от многих недостатков, затрудняющих их использование в инновационных (в том числе венчурных) бизнес-проектах.

Одним из таких недостатков является крайняя степень зарегулированности условий формирования (изменения) уставного капитала (в связи с отсутствием в российском акционерном законодательстве концепции «переменного капитала»), что затрудняет возможность реализации столь важного для венчурных компаний поэтапного финансирования.

Негативную роль играет также невозможность заключения всеобъемлющих гибких соглашений⁹ между участниками (акционерами) общества, в полной мере соответствующих международной практике. Например, в российских условиях невозможно участие в таких соглашениях самой компании, ее будущих участников и иных лиц, а объем допустимых для включения в такое соглашение положений жестко законодательно ограничен.

Эти и другие недостатки существующих организационно-правовых форм коммерческих юридических лиц, которые лишены возможности привлекать заемные средства и развитие которых существенным образом зависит от договоренностей с соинвесторами, особенно негативно сказываются на малых и средних инновационных бизнес-проектах.

Существующие в российском праве другие формы юридических лиц также не соответствуют требованиям международного инновационного (венчурного) сообщества.

В настоящее время законодательство, регулирующее деятельность по управлению инвестиционными фондами, не в полной мере отвечает задачам эффективного использования института паевого инвестиционного фонда для венчурного инвестирования.

К недостаткам регулирования указанной деятельности следует отнести: ограничение состава инвестиционного комитета закрытого паевого инвестиционного фонда (куда могут входить только владельцы инвестиционных паев паевых инвестиционных фондов, что исключает возможность привлечения к этому процессу независимых экспертов, обладающих специальными знаниями в данной области), отсутствие заинтересованности управляющей компании в управлении инвестиционными фондами и т. д.

Одной из проблем в сфере инновационной деятельности на сегодняшний день является не до конца отлаженный механизм перехода прав на результаты интеллектуальной деятельности к наиболее эффективному собственнику, готовому и способному эти права коммерциализировать.

1.1.4. Реализация объявленных в программных документах целей и задач потребовала обеспечения соответствующими механизмами их реализации, в том числе совершенствования системы правового регулирования инновационной деятельности и институтов развития.

В 2010-2011 годах Минэкономразвития России проводилась определенная работа по совершенствованию нормативной правовой базы, регламентирующей инновационную деятельность, создание и функционирование инновационной инфраструктуры.

В истекшем периоде 2011 года были рассмотрены следующие проекты федеральных законов, связанных государственной поддержкой инновационной деятельности:

- проект федерального закона № 495392-5 «О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации». Минэкономразвития России в целом поддержало идею принятия подобного законопроекта, однако был высказан ряд замечаний, в том числе концептуального характера. Указанный законопроект рассмотрен Советом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 9 марта 2011 года и направлен на заключение в установленном порядке;

- проект федерального закона № 496144-5 «О господдержке инновационной деятельности в Российской Федерации», а также проект федерального закона № 496139-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О господдержке инновационной деятельности в Российской Федерации». Отметив многочисленные недостатки законопроекта, Минэкономразвития России указанный законопроект не поддержало. Решением Совета

⁹ Акционерные соглашения в акционерных обществах и договоры об осуществлении прав участников общества в обществах с ограниченной ответственностью.

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 24 марта 2011 года указанные законопроекты сняты с рассмотрения;

- проект федерального закона № 508184-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления контрольных мероприятий использования бюджетных средств, выделяемых на финансирование инновационной деятельности», в котором предусматривались особенности осуществления контрольных мероприятий использования бюджетных средств, выделяемых на финансирование инновационной деятельности, имеющей рисковый характер.

В процессе доработки законопроекта ко второму чтению название законопроекта № 508184-5 было изменено: «О внесении изменений в федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» в части государственной поддержки инновационной деятельности».

Федеральный закон от 21 июля 2011 года № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» (далее - Федеральный закон № 254-ФЗ) впервые содержит определения понятий «коммерциализация научных и (или) научно-технических результатов», «инновации», «инновационный проект», «инновационная деятельность», «инновационная инфраструктура», а также главу, определяющую основные цели и принципы государственной поддержки инновационной деятельности, механизмы и формы предоставления такой поддержки, полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области формирования и реализации государственной политики поддержки инновационной деятельности, порядок государственной поддержки инновационной деятельности и принципы оценки эффективности расходования бюджетных средств, направляемых на поддержку инновационной деятельности. Следует заметить, что в указанном законе отсутствует понятие «национальная инновационная система», не определен ее состав.

Федеральный закон № 254-ФЗ определяет, что анализ эффективности расходования бюджетных средств, с точки зрения реализации государственной политики в соответствующей сфере и достижения поставленных целей и задач, осуществляется органами исполнительной власти и высшими органами управления организаций, через которые предоставляется поддержка, а также иными организациями в случаях, предусмотренных законодательством.

Кроме того, в целях недопущения излишнего давления на частных инвесторов в части возможных дополнительных проверок, возникающих при получении средств государственной поддержки, Федеральным законом № 254-ФЗ вводится ограничение на проверку хозяйствующих субъектов и физических лиц, непосредственно не получивших поддержку от института развития или государства.

При этом в Федеральном законе № 254-ФЗ предусмотрено, что ограничение компетенции контрольных (надзорных) органов распространяется только на случаи, когда ими проводится оценка эффективности использования средств, направляемых на поддержку инновационной деятельности.

Согласно пункту 3 статьи 16.1 Федерального закона от 21 июля 2011 года одним из принципов государственной поддержки инновационной деятельности определено «опережающее развитие инновационной инфраструктуры». Вместе с тем основные виды (элементы) инновационной инфраструктуры, их характеристика и организационно-правовой статус в законе отсутствуют.

В статье 16.5 Федерального закона № 254-ФЗ определена оценка эффективности расходования бюджетных средств, направляемых на государственную поддержку инновационной деятельности. При этом оценка эффективности расходования бюджетных средств сводится к проверке наличия и соблюдения утвержденных субъектами госу-

дарственной поддержки документов, определяющих стратегию, цели, задачи и порядок предоставления государственной поддержки инновационной деятельности (статья 16.5, пункт 5), что непосредственно не связано с оценкой эффективности достижения конечных целей и задач, не определен механизм принятия документов.

Из статьи 16.5 Федерального закона от 21 июля 2011 года № 254-ФЗ следует, что ключевые показатели эффективности определяют сами субъекты государственной поддержки, но механизм учета высокорискового характера инновационной деятельности, в том числе потери финансовых и иных ресурсов, вложенных в инновационный проект, при оценке эффективности государственной поддержки, не определен (статья 16.5, пункт 10). Четко не определено, в отношении каких объектов (получателей государственной поддержки) производится оценка эффективности расходования бюджетных средств, направляемых на поддержку инновационной деятельности (или иных форм поддержки - согласно пункту 3 статьи 16.5): институтов развития, венчурных фондов, инновационных компаний (проектов) и т. д.

Не определен также круг полномочий и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в части финансирования и мониторинга деятельности объектов инновационной инфраструктуры, ведения реестров (баз данных) по созданным объектам инновационной инфраструктуры.

Потребуется методического уточнения и оценка совокупного целевого эффекта реализации инновационных проектов (статья 16.5, пункт 11).

1.2. Проверка исполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в части развития законодательства, регламентирующего формирование инфраструктуры инновационной системы России

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437 (ред. от 16 апреля 2011 года) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» в 2010-2011 годах Минэкономразвития России осуществляло функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в рамках своей компетенции. Выборочная проверка исполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в части развития законодательства, регламентирующего формирование инфраструктуры инновационной системы России, выявила следующее.

1.2.1. Президентом Российской Федерации по итогам заседания (протокол от 1 августа 2010 года № Пр-2279) Комиссии при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России от 27 июля 2010 года Правительству Российской Федерации 4 августа 2010 года были даны поручения разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты ряда федеральных законов в целях создания благоприятных условий для развития венчурного финансирования в Российской Федерации (пункт 1).

На основании указанного поручения Председателем Правительства Российской Федерации 15 августа 2010 года были даны соответствующие поручения № ВП-П13-5668 федеральным органам исполнительной власти, в том числе, в части развития законодательства, регламентирующего формирование инфраструктуры инновационной системы России, а именно:

- в части повышения эффективности работы закрытых паевых инвестиционных фондов (далее - ЗПИФ), относящихся к категории фондов особо рискованных (венчурных) инвестиций, в том числе путем внедрения гибкого механизма формирования инвестиционного комитета пайщиков и определения порядка его работы (ответственные исполни-

тели: Федеральная служба по финансовым рынкам (далее - ФСФР России), Минэкономразвития России, Минфин России), срок исполнения - до 15 ноября 2010 года;

- в части развития законодательства, регламентирующего способы организации коллективных инвестиций без образования юридического лица, удовлетворяющие требованиям венчурных инвесторов об отсутствии ограничений на состав участников, исключения двойного налогообложения, обеспечения возможности поэтапного внесения вкладов и гибкой организации управления в ходе реализации инновационных проектов работы (ответственные исполнители: Минэкономразвития России, Минфин России, ФСФР России, Минобрнауки России), срок исполнения - до 1 февраля 2011 года;

- в части развития законодательства, детализирующего и совершенствующего организационно-правовые формы, востребованные при осуществлении инновационных проектов, в целях реализации гибкого графика финансирования в ходе осуществления инновационного проекта, заключения соглашений участников, в том числе в части мотивации участников (ответственные исполнители: Минэкономразвития России, Минобрнауки России, Минфин России, ФСФР России), срок исполнения - до 1 февраля 2011 года.

Указанные поручения выполнены (с учетом переноса сроков).

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 4 августа 2010 года и Председателя Правительства Российской Федерации от 15 августа 2010 года (пункт 1а) с целью повышения эффективности работы закрытых паевых инвестиционных фондов, относящихся к категории особо рискованных (венчурных) инвестиций, был разработан проект федерального закона № 468382-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» (ответственными исполнителями являются: ФСФР России, Минэкономразвития России и Минфин России).

Минэкономразвития России согласовало (письмо в ФСФР России от 15 июня 2010 года № 9691-АП/Д06) представленный ФСФР России (письмо в Минэкономразвития России от 3 июня 2010 года № 10-СХ-01/12494), доработанный с учетом замечаний Минфина России, проект федерального закона № 468382-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» в представленной редакции. Указанный законопроект принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 8 февраля 2011 года.

Проект федерального закона № 468382-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» направлен на совершенствование государственного регулирования деятельности по управлению инвестиционными фондами, в том числе улучшение условий для развития венчурного инвестирования через паевые инвестиционные фонды и создание условий для конкуренции российских схем коллективного инвестирования с их зарубежными аналогами за счет введения института биржевых инвестиционных фондов.

В соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Комиссии при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России от 27 июля 2010 года № Пр-2279 во исполнение поручения 1б и 1в с целью создания благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности в сфере инновационной (в том числе венчурной) экономики Правительством Российской Федерации разработаны проекты федеральных законов: № 557159-5 «О хозяйственных партнерствах», № 557168-5 «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О хозяйственных партнерствах», № 557184-5 «Об инвестиционном товариществе», № 557192-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об инвестиционном товариществе».

ве», которыми предусматривается введение новых подходов к регулированию отношений между участниками венчурного и инновационного бизнеса.

В частности, законопроектом № 557184-5 «Об инвестиционном товариществе» предполагается создание специальной разновидности договора о совместной деятельности - инвестиционном товариществе (по своим характеристикам максимально приближенном к используемой за рубежом договорной организационно-правовой форме коллективного инвестирования «limited partnership»), который обеспечит возможности ограничения ответственности участников инвестиционного товарищества, запрета произвольного выхода участников из договора инвестиционного товарищества, установления в договорном порядке правил, удобных для данного конкретного инновационного (или иного) бизнес-проекта или случая.

Законопроект № 557159-5 «О хозяйственных партнерствах» предлагает внедрение в российское законодательство новой разновидности коммерческого юридического лица - хозяйственного партнерства, занимающего своего рода промежуточное положение между хозяйственным товариществом и обществом, в максимальной степени удовлетворяющего важнейшим требованиям, которые российские и иностранные венчурные инвесторы и предприниматели предъявляют к организационно-правовым формам, используемым для реализации венчурных и в целом инновационных бизнес-проектов.

Законопроекты внесены Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и приняты Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 29 июня 2011 года в первом чтении.

1.2.2. В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2010 года № ДК-П13-3048 Минэкономразвития России осуществляется выполнение мероприятий плана-графика по реализации положений Федерального закона от 25 декабря 2009 года № 340-ФЗ.

Принятие Федерального закона от 25 декабря 2009 года № 340-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» повысило инвестиционную привлекательность особых экономических зон.

В ходе выполнения мероприятий, предусмотренных планом-графиком по реализации положений Федерального закона от 25 декабря 2009 года № 340-ФЗ, в соответствии с утвержденной приказом Минэкономразвития России от 21 января 2010 года № 20 типовой формой заключены соглашения о передаче отдельных полномочий по управлению особой экономической зоной (далее - ОЭЗ) со всеми субъектами Российской Федерации, на территории которых созданы особые экономические зоны технико-внедренческого типа (далее - ОЭЗ ТВТ): правительством Московской области, администрацией Томской области, правительством Москвы и правительством Санкт-Петербурга.

Принят приказ Минэкономразвития России от 29 июня 2010 года № 260 «О порядке передачи отдельных полномочий по управлению особыми экономическими зонами организациям управления», в соответствии с которым передача полномочий осуществляется по решению Министра и оформляется приказом Минэкономразвития России.

В соответствии с приказом Минэкономразвития России от 28 декабря 2009 года № 554 в Минюсте России утверждена и зарегистрирована форма свидетельства, удостоверяющего регистрацию лица в качестве резидента ОЭЗ.

В связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 года № 998 и отменой постановления Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2005 года № 758 приказом Минэкономразвития России от 20 октября 2010 года № 502 утверждено новое Положение о наблюдательном совете особой экономической зоны.

В соответствии с пунктом 4 статьи 7 Федерального закона от 22 июня 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» перспективный план развития ОЭЗ утверждается наблюдательным советом ОЭЗ. Вместе с тем в соответствии с Положением о наблюдательном совете особой экономической зоны, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 20 октября 2010 года № 502, наблюдательный совет ОЭЗ лишь осуществляет рассмотрение вопросов разработки перспективных планов развития ОЭЗ (пункт 2 Положения) и направляет перспективные планы развития ОЭЗ на утверждение в Минэкономразвития России, а решения наблюдательного совета носят рекомендательный характер (пункт 4 Положения).

Таким образом, в части порядка разработки и утверждения перспективных планов развития ОЭЗ утвержденное приказом Минэкономразвития России от 20 октября 2010 года № 502 Положение о наблюдательном совете особой экономической зоны противоречит положениям пункта 4 статьи 7 Федерального закона от 22 июня 2005 года № 116-ФЗ.

Планом-графиком мероприятий по реализации положений Федерального закона от 25 декабря 2009 года № 340-ФЗ (пункт 2 раздела I.П) предусмотрено принятие приказа о порядке привлечения открытого акционерного общества «Особые экономические зоны» (далее - ОАО «ОЭЗ») к созданию за счет бюджетных и внебюджетных средств объектов инфраструктуры ОЭЗ и управления этими и ранее созданными объектами.

По мнению Минэкономразвития России (письмо от 18 октября 2010 года № 19511-ОС/Д25 в адрес Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации), в связи с тем, что постановлениями Правительства Российской Федерации о создании ОЭЗ, а также федеральными законами о федеральном бюджете и плановом периоде предусмотрен порядок финансирования строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ посредством вноса в уставный капитал ОАО «ОЭЗ», необходимость принятия приказа о порядке привлечения организаций управления к созданию за счет бюджетных и внебюджетных средств объектов инфраструктуры ОЭЗ и управления этими и ранее созданными объектами в настоящее время отсутствует.

Во исполнение пункта 2 раздела I.П плана-графика Минэкономразвития России издан приказ от 20 декабря 2010 года № 660 «Об отмене приказа Минэкономразвития России от 4 августа 2006 года № 217». Приказ Минэкономразвития России от 4 августа 2006 года № 217 утверждал Порядок привлечения органами управления особыми экономическими зонами акционерного общества, 100 % акций которого принадлежит Российской Федерации или управляющей компании, для выполнения функций по созданию за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета объектов недвижимости, расположенных в границах особой экономической зоны и на прилегающей к ней территории, и управлению этими и ранее созданными объектами.

В соответствии с данным порядком Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (далее - РосОЭЗ) заключает с ОАО «ОЭЗ» генеральное соглашение о привлечении ОАО «ОЭЗ» для выполнения функций по созданию за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета объектов недвижимости, расположенных в границах особых экономических зон и на прилегающей к ним территории, и управлению этими и ранее созданными объектами, определяющее порядок их взаимодействия на территории всех особых экономических зон (далее - Генеральное соглашение).

В настоящее время Генеральное соглашение не отменено, статус его не определен. Минэкономразвития России, являясь правопреемником РосОЭЗ, «де-юре» выступает стороной Генерального соглашения. Неопределенность статуса Генерального соглашения, отсутствие нормативных документов, регулирующих вопросы инвестиций, осуще-

ствляемых ОАО «ОЭЗ» за счет средств федерального бюджета, внесенных в уставный капитал общества, создают существенные пробелы в нормативном регулировании инвестиционной деятельности по формированию инфраструктуры на территории ОЭЗ, в том числе ОЭЗ ТВТ.

В письме Минэкономразвития России от 18 октября 2010 года № 19511-ОС/Д25 в адрес Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации сообщалось, что в связи с вступлением в силу Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» работа по организации предоставления государственных и муниципальных услуг в ОЭЗ, в том числе разработка и принятие административных регламентов, осуществляется Минэкономразвития России в соответствии с планом мероприятий, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2010 года № 1433-р.

1.2.3. По итогам совещания у Председателя Правительства Российской Федерации от 14 марта 2011 года № ВП-П13-10пр Минэкономразвития России дан ряд поручений, касающихся совершенствования инструментов инновационного развития в регионах, в том числе завершить разработку стратегий развития ОЭЗ с определением по годам целевых показателей функционирования и эффективности деятельности каждой ОЭЗ (доложить до 1 июня 2011 года).

Вопрос разработки стратегий развития ОЭЗ является принципиальным с точки зрения механизма управления особыми экономическими зонами. В соответствии с письмом Правительства Российской Федерации в Минэкономразвития России от 22 июня 2011 года № П13-25686 срок представления докладов по вопросу разработки стратегий развития ОЭЗ с определением по годам целевых показателей функционирования и эффективности деятельности каждой ОЭЗ перенесен на 15 июля 2011 года, а представленные утвержденные перспективных планов развития ОЭЗ - до 1 декабря 2011 года.

В соответствии с подпунктом 3 пункта 4 статьи 6 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ в соглашении о создании особой экономической зоны устанавливаются, в том числе, комплекс мероприятий по разработке перспективного плана развития особой экономической зоны и порядок их финансирования. В соответствии с Правилами оформления и подачи заявки на создание особой экономической зоны, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2005 года № 564, заявки должны содержать обоснование целесообразности создания особых экономических зон и их эффективности. Все соглашения о создании ОЭЗ ТВТ содержат положение о разработке органом государственного управления субъекта Российской Федерации совместно с РосОЭЗ в срок до 31 марта 2006 года комплекса мероприятий по разработке перспективного плана развития особой экономической зоны и порядка их финансирования и представление их в Минэкономразвития России.

Однако на момент проведения проверки из 4 ОЭЗ ТВТ только ОЭЗ ТВТ на территории г. Санкт-Петербурга имеет утвержденный комплекс мероприятий по разработке перспективного плана развития ОЭЗ ТВТ на территории г. Санкт-Петербурга (дополнительное соглашение от 5 августа 2009 года № 5 к соглашению о создании ОЭЗ ТВТ от 18 января 2006 года № 6678-ГГ/Ф7).

В соответствии с письмом Минэкономразвития России от 14 июля 2011 года № 14754-ОС/Д25 в Правительство Российской Федерации наблюдательными советами по состоянию на 13 июля 2011 года утверждены перспективные планы развития особых экономических зон с определением значений целевых показателей деятельности и эффективности функционирования ОЭЗ в 5 зонах, в том числе: ОЭЗ ТВТ «Дубна» (Московская область) - 24 июня 2011 года, ОЭЗ ТВТ «Санкт-Петербург» - 12 июля 2011 года.

Оценка эффективности функционирования ОЭЗ показала, что:

- для федерального бюджета стоимость 1 рабочего места, созданного благодаря функционированию особых экономических зон, составляет от 10754,06 тыс. рублей (2010 год) до 12074,83 тыс. рублей (план 2011 года, с учетом взносов в уставный капитал в I квартале 2011 года) и 14486,84 тыс. рублей (план 2011 года);

- отношение объема производства продукции резидентами к объему выделенных из федерального бюджета средств составило в 2010 году 0,61; к концу 2011 года (план) - 0,91;

- отношение объема частных инвестиций к объему выделенных из федерального бюджета средств составило в 2010 году 0,73; к концу 2011 года (план) - 1,0.

1.2.4. Президентом Российской Федерации 18 апреля 2011 года было дано поручение (№ Пр-997) Председателю Правительства Российской Федерации:

- «Система управления особыми экономическими зонами не активна. Принять меры по ее совершенствованию;

- утвердить структуру качественных показателей, на основании которых оцениваются эффективность бюджетных вложений, направленных на создание особых экономических зон, и достигнутый уровень социально-экономического развития территорий.

- Доклад - июль 2011 года».

На основании данного поручения Президента Российской Федерации Председателем Правительства Российской Федерации было дано соответствующее поручение № ВП-П13-2621 от 25 апреля 2011 года Минэкономразвития России, Минфину России, Минрегиону России.

Во исполнение поручения Минэкономразвития России письмом от 22 июня 2011 года № 12856-ЭН/Д25 направило проект доклада Президенту Российской Федерации по вопросам управления особыми экономическими зонами и утверждения структуры качественных показателей, на основании которых оцениваются эффективность бюджетных вложений, направленных на создание ОЭЗ, и достигнутый уровень социально-экономического развития территорий. Как сообщает Минэкономразвития России в данном письме, экспертная оценка эффективности функционирования ОЭЗ по итогам 2011 года будет проведена в I квартале 2012 года на основе критериев с использованием балльной системы оценок. В дальнейшем экспертная оценка будет проводиться на ежегодной основе. По итогам комплексной оценки эффективности функционирования ОЭЗ на основании всех показателей будут актуализированы направления и перспективы их развития, при необходимости приняты решения о досрочном прекращении функционирования неэффективных площадок или их дальнейшем развитии в рамках иных институтов государственно-частного партнерства.

Таким образом, Минэкономразвития России признает, что: во-первых, в течение более 5 лет не проводилось оценки эффективности функционирования ОЭЗ; во-вторых, по итогам намеченной оценки возможно принятие решений о досрочном прекращении функционирования неэффективных площадок, не взирая на то, что в каждую площадку уже вложены значительные средства федерального бюджета.

Основания досрочного прекращения деятельности ОЭЗ в соответствии с пунктами 2 и 3 части 7 статьи 6 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ означают, что вложенные в создание ОЭЗ бюджетные средства могут быть в любой момент признаны неэффективно израсходованными без привлечения к ответственности должностных лиц, допустивших неэффективное расходование бюджетных средств. Статья 31 главы 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает обязанность органов государственной власти самостоятельно обеспечивать эффективность использования бюджетных средств.

Внесенные Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации в рамках исполнения поручений Президента Российской Федерации от 18 апреля

2011 года № Пр-997 и Председателя Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2011 года № ВП-П13-2621 проекты нормативных документов не содержат каких-либо предложений по осуществлению мониторинга разработки и контроля достижения показателей эффективности функционирования ОЭЗ, в том числе ОЭЗ ТВТ.

Цель 2. Оценить эффективность использования средств федерального бюджета, направленных на формирование инфраструктуры инновационной системы России, с точки зрения обеспечения интересов Российской Федерации

2.1. Проверка целевого расходования средств федерального бюджета, направленных на формирование инфраструктуры инновационной системы России, с точки зрения обеспечения интересов Российской Федерации

2.1.1. Одним из инструментов государственной поддержки инновационной политики являются расходы федерального бюджета.

Согласно проекту Стратегии-2020 (приложение 4) к прямым расходам на поддержку инноваций (наряду с федеральными целевыми программами инновационной направленности, расходами на научные исследования, расходами на образование и повышение квалификации и т. д.) отнесены, в том числе, расходы на поддержку создания инновационной инфраструктуры (финансирование создания технопарков, инжиниринговых центров, центров трансфера технологий, центров коллективного пользования, технико-внедренческих ОЭЗ, поддержка наукоградов и т. д.).

К расходам, способствующим инновациям, отнесены расходы на развитие высокотехнологичных отраслей (кроме инновационных федеральных целевых программ), включая средства, направляемые в данные сферы в рамках пакетов Правительства Российской Федерации на реализацию дополнительных мер по поддержке приоритетных отраслей экономики.

Эффективность использования созданной инфраструктуры остается пока на недостаточном уровне, в том числе из-за отсутствия механизмов поддержки на период их выхода на окупаемость. Созданные объекты инфраструктуры работают как отдельные элементы, а не как система, стимулирующая развитие предпринимательства.

В настоящее время отсутствуют утвержденная классификация элементов инновационной инфраструктуры и официальная информация о количестве объектов инновационной инфраструктуры.

Информация о количестве элементов инновационной инфраструктуры из разных источников имеет разную количественную характеристику. Статистический учет элементов инновационной инфраструктуры отсутствует.

Значительное количество видов объектов инновационной инфраструктуры, различная их ведомственная принадлежность и порядок финансирования, формы собственности и источники формирования обуславливают необходимость проведения инвентаризации и учета сформированных за счет средств федерального бюджета объектов инновационной инфраструктуры, обеспечения транспарентности расходов федерального бюджета на их формирование и функционирование в бюджетной отчетности в целях более точного определения объемов требуемой государственной поддержки их развития.

Несмотря на весьма обширную базу Росстата для расчета большинства обобщающих показателей уровня технологического развития в отраслях экономики, Минэкономразвития России считает, что «действующая система государственного статистического наблюдения не в полной мере позволяет оценить уровень технологического развития отраслей

экономики. Сбор ряда важных показателей не предусмотрен совсем или их разработка осуществляется с детализацией, недостаточной для принятия управленческих решений»¹⁰.

Важными дополнительными направлениями, в недостаточной мере отраженными в действующем статистическом наблюдении, являются направления ведомственной отчетности по специфическим показателям, отражающим использование в секторах экономики современных технологий, организация мониторинга и анализ развития новых возникающих технологий.

Минэкономразвития России, Минэнерго России, Росстатом, совместно с экспертами Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», проработаны направления совершенствования статистического учета технологического развития отраслей экономики.

Согласно Прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов, представленному Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации письмом от 16 сентября 2010 года № 17014-ЭН/Д03, «инновационные расходы» федерального бюджета в прогнозный период, по оценке Минэкономразвития России, составят в среднем около 4,5-5,2 % всех расходов бюджета, или около 0,9-1,1 % ВВП.

На финансовое обеспечение реализации проекта «Формирование эффективной национальной инновационной системы», представленного Минобрнауки России в Минэкономразвития России письмом от 22 февраля 2011 года (проект на 17 ноября 2010 года, указанный проект на момент проверки не утвержден), расходование средств федерального бюджета на 2010 год определено в размере 29,8 млрд. рублей, в 2011 году - 41,7 млрд. рублей.

Доля инновационных расходов в структуре расходов федерального бюджета в 2010 году составляет 10,9 % (в том числе: прямые расходы на поддержку инноваций - 9,0 %; расходы, способствующие инновациям, - 1,9 процента)¹¹.

Расходы федерального бюджета на цели реализации Стратегии-2020 с учетом структуры расходов федерального бюджета 2011-2013 годов не должны быть ниже 11 % общего объема расходов федерального бюджета.

В соответствии со Стратегией-2020 денежные средства на создание инфраструктуры инноваций определены на 2011 год в размере 64,9 млрд. рублей (без учета малого и среднего предпринимательства, наукоградов и т. д.). Данные за 2010 год и расшифровка указанных средств по элементам инновационной инфраструктуры в проекте Стратегии-2020 отсутствуют.

По информации Минэкономразвития России, структура «инновационных расходов» федерального бюджета и, соответственно, общий объем расходов могут существенно варьироваться в зависимости от целей и задач оказываемой поддержки и агрегации данных (что и следует из анализа этих данных в различных стратегических документах, приведенных выше).

Так, в проекте Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года к инновационным расходам (расходам, оказывающим влияние на достижение целей инновационного развития) отнесены не только расходы на развитие информационного общества, прикладной и фундаментальной науки, высокотехнологичных отраслей, но и расходы на развитие образования, поддержку кооперации бизне-

¹⁰ Письмо Минэкономразвития России Президенту Российской Федерации от 30 июня 2011 года № 13636-ЭН/Д19 «О предложениях по организации статистических наблюдений и анализа уровня технологического развития в отраслях экономики».

¹¹ Материалы к заседанию Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям: доклад Министра экономического развития Российской Федерации от 3 марта 2010 года, с. 41.

са и образования, инфраструктурные проекты и иные мероприятия по указанным в проекте инновационной стратегии направлениям.

В связи с отсутствием четкого определения состава инновационной инфраструктуры и, соответственно, расходов на ее формирование не представляется возможным определить в полном объеме расходы федерального бюджета на формирование инновационной инфраструктуры России.

Расходование средств федерального бюджета, направленных на формирование инфраструктуры инновационной системы России, осуществляют несколько ГРБС, в том числе: Минобрнауки России, Минэкономразвития России, Минфин России, Минпромторг России и другие.

Анализ инвестиционных расходов федерального бюджета за 2010 год по форме № 0507011 «Отчет об исполнении федерального бюджета» на 1 января 2011 года выявил, что исполнение бюджета в 2010 году в части инновационной деятельности составило 29649,7 млн. рублей.

При этом расходы на формирование инновационной инфраструктуры, отраженные в отчете самостоятельным кодом бюджетной классификации, составили 12727,9 млн. рублей, в том числе в разрезе целевых статей расходов (далее - ЦСР):

- по ЦСР 3601700 «Государственная поддержка развития инновационной инфраструктуры образовательных учреждений» в сумме 1892,7 млн. рублей;
- по ЦСР 0923101 «Реализация мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра «Сколково» в сумме 10258,5 млн. рублей;
- по ЦСР 5200400 «Развитие и поддержка социальной, инженерной и инновационной инфраструктуры наукоградов Российской Федерации» в сумме 576,7 млн. рублей.

Иные расходы на формирование инновационной инфраструктуры отдельным кодом в бюджетной отчетности не выделены.

Кроме того, осуществлялось финансирование: расходов на создание технопарков и имущественного вноса на приобретение акций открытого акционерного общества «Технопарк-Технология»; расходов в качестве взносов в уставный капитал ОАО «ОЭЗ» и субсидий ОЭЗ; расходов, профинансированных в сфере инновационного малого и среднего предпринимательства; расходов на финансирование федеральных целевых программ, а также расходов в сфере высокотехнологичных отраслях экономики.

Расходование средств федерального бюджета, направленных на формирование инфраструктуры инновационной системы России, осуществляют несколько главных распорядителей бюджетных средств, в том числе: Минобрнауки России, Минэкономразвития России, Минфин России, Минпромторг России и другие.

В рамках реализации функций Минфина России в 2010 году осуществлялась подготовка предложений по распределению объема межбюджетных трансфертов в сумме 576,7 млн. рублей между субъектами Российской Федерации и наукоградами.

Наличие утвержденных Минобрнауки России и согласованных Минфином России перечней мероприятий явилось основанием для перечисления в 2010 году средств из федерального бюджета в региональные и местные бюджеты в полном объеме и осуществления финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований кассовых расходов в сумме 611,5 млн. рублей (с учетом использования остатков целевых средств прошлых лет).

По данным Минфина России (письмо в Счетную палату Российской Федерации от 23 мая 2011 года № 01-02-01/06-999), согласно утвержденным в 2010 году перечням мероприятий на развитие и поддержку социальной инфраструктуры администрациями наукоградов было направлено 63,2 % годового объема средств, инженерной - 19,3 %, инновационной - 17,5 процента.

При этом средства федерального бюджета, предоставленные на инновационную инфраструктуру, позволили осуществлять реконструкцию, строительство и капитальный ремонт 3 объектов инфраструктуры, проектно-изыскательские работы - по 2 объектам и приобрести оборудование для 6 объектов. Развитие и поддержка инновационной инфраструктуры предусматривалась у 5 наукоградов (г. Обнинск и г. Петергоф - по 100 %, г. Королев - 6 %, г. Жуковский - 5,4 %, г. Протвино - 7,6 процента).

Остаток неиспользованных органами местного самоуправления наукоградов средств федерального бюджета составил по состоянию на 1 января 2011 года 65,9 млн. рублей, или 9,7 % к объему предоставленных в 2010 году средств федерального бюджета (с учетом возвращенных остатков средств). Межбюджетные трансферты, предоставленные в 2010 году г. Петергофу на развитие и поддержку инновационной инфраструктуры (создание бизнес-инкубатора), по состоянию на 1 января 2011 года использованы не были.

Кроме того, Минфином России в 2010 году были предоставлены субсидии некоммерческой организации «Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий» в целях финансового обеспечения основных мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра «Сколково» (далее - Фонд «Сколково»).

Бюджетные ассигнования в размере 10258,5 млн. рублей были предоставлены (письмо Минобрнауки России в Счетную палату Российской Федерации от 23 мая 2011 года № 01-02-01/06-999) согласно постановлениям Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 года № 565 (ред. от 16 декабря 2010 года) «О предоставлении в 2010 году субсидии из федерального бюджета некоммерческой организации «Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий» в целях финансового обеспечения основных мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра «Сколково», от 16 декабря 2010 года № 1021 «О предоставлении в 2010 году субсидии из федерального бюджета некоммерческой организации «Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий» в целях финансового обеспечения основных мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра «Сколково», и о внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2009 года № 2092-р» и от 16 декабря 2010 года № 1022 «О предоставлении в 2010 году субсидии из федерального бюджета некоммерческой организации «Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий» и внесении изменений в Правила предоставления в 2010 году субсидии из федерального бюджета некоммерческой организации «Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий» в целях финансового обеспечения основных мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра «Сколково».

Согласно данным, представленным Минобрнауки России по запросу Счетной палаты (письмо Минобрнауки России в Счетную палату Российской Федерации от 23 мая 2011 года № 01-02-01/06-999 (приложение № 5 к ДРОНД на 2011-2013 годы), расходы на реализацию задачи 5.3 «Создание инфраструктуры национальной инновационной системы» составили в 2010 году 3748 млн. рублей.

В соответствии с картой проекта «Формирование эффективной национальной инновационной системы» расходы Минобрнауки России по проекту предусмотрены в размере 18,78 млрд. рублей, или 63 % финансового обеспечения проекта.

Расходы Минобрнауки России по целевой статье расходов 3601700 «Государственная поддержка развития инновационной инфраструктуры образовательных учреждений»: по подразделу 0113 исполнены в 2010 году в сумме 12,7 млн. рублей (84,4 % к бюджетным назначениям); по подразделу 0706 - в сумме 1658,8 млн. рублей (60 процентов).

Кроме того, финансирование инновационной инфраструктуры по Минобрнауки России осуществлялось в разрезе федеральных целевых программ.

По мнению Минобрнауки России, в связи с тем, что не определено понятие «инновационная инфраструктура», невозможно определить удельный вес средств федерального бюджета на инновационную инфраструктуру в общем объеме средств финансирования по развитию национальной инновационной системы России.

Следует отметить, что в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2009 года № СИ-П7-1392 пунктом 4 статьи 1546 и пунктом 3 статьи 1548 Гражданского кодекса, частью 5 статьи 10 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 284-ФЗ «О передаче прав на единые технологии» подготовлено и принято постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2010 года № 1089 «О Порядке управления правами на единые технологии, принадлежащими Российской Федерации».

Согласно подпункту «а» пункта 4 поручения Президента Российской Федерации от 4 января 2010 года № Пр-22 Минэкономразвития России, совместно с Минобрнауки России и другими ФОИВ, в 2010 году проведена определенная работа по организации согласованных действий институтов развития, государственных корпораций и профильных компаний, а также ведущих научно-исследовательских организаций и высших учебных заведений в целях поддержки непрерывности цикла реализации инновационных проектов: от научно-исследовательских работ до вывода высокотехнологичной продукции на рынок (отработки механизмов «инновационного лифта»).

В настоящее время в целях поддержки непрерывности цикла реализации инновационных проектов и координации деятельности институтов развития заключено многостороннее соглашение о взаимодействии институтов развития и заинтересованных организаций в сфере обеспечения непрерывного финансирования инновационных проектов на всех стадиях инновационного цикла (далее - Соглашение). Участниками Соглашения стали государственные институты развития: ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», ГК «Российская корпорация нанотехнологий» (ОАО «Роснано»), ОАО «Российская венчурная компания», ОАО «Российский банк развития», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере; некоммерческие организации: Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Российская ассоциация венчурного инвестирования, а также ЗАО «Московская межбанковская валютная биржа» и Федеральное агентство по делам молодежи.

Было заключено дополнительное соглашение к соглашению о взаимодействии институтов развития и заинтересованных организаций в сфере обеспечения непрерывного финансирования инновационных проектов на всех стадиях инновационного цикла от 6 апреля 2010 года о присоединении к Соглашению некоммерческой организации «Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий» (Фонд «Сколково»).

Минобрнауки России разработан и согласован с Минэкономразвития России проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части повышения эффективности деятельности наукоградов» (письмо Минэкономразвития России в Минобрнауки России от 29 апреля 2011 года № 8967-ОФ/Д19).

В Стратегии-2020, блоке «Территория инноваций» приложения 1 «Основные шаги по реализации Стратегии» предусмотрен пересмотр статуса «наукоград» в 2011 году.

Согласно постановлениям Правительства Российской Федерации от 29 марта 2011 года № 216 «О сохранении статуса наукограда Российской Федерации за г. Бийском (Алтайский край)» и № 215 «О сохранении статуса наукограда Российской Феде-

рации за г. Пущино (Московская область)» в 2011 году подтвердили статус наукоградов: г. Бийск Алтайского края и г. Пущино, Московская область. По состоянию на 1 января 2010 года статус наукограда имели 14 территориальных образований.

К 2020 году Стратегией-2020 предусматривается увеличение ежегодных расходов федерального бюджета на финансирование наукоградов в 5 раз.

Минпромторг России в 2010 году участвовал в реализации следующих ключевых мер по инновационному развитию:

- увеличение объемов государственного финансирования и расширения перечня НИОКР в промышленности, в том числе с использованием механизма государственно-частного партнерства, закрепление результатов интеллектуальной деятельности, развитие инфраструктуры поддержки инновационной деятельности (осуществление финансирования важнейших инновационных проектов по ЦСР 0810200 «Научное сопровождение инновационных проектов государственного значения»);

- субсидирование за счет бюджетных средств части затрат на уплату процентов по кредитам, направляемым на техническое перевооружение и модернизацию производства для выпуска продукции с высокой добавленной стоимостью, в том числе в оборонно-промышленном комплексе - ЦСР 3408313 «Субсидии организациям оборонно-промышленного комплекса на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на осуществление инновационных и инвестиционных проектов по выпуску высокотехнологичной продукции».

Согласно приложению 6 Федерального закона от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (ред. от 3 ноября 2010 года) бюджетные ассигнования в 2010 году по коду 020 04 11 0810200 012 утверждены в размере 2367,86 млн. рублей, исполнение составило 2349,84 млн. рублей, или 99,23 процента.

Бюджетные ассигнования по коду 020 04 11 3408313 012 утверждены федеральным законом в размере 630 млн. рублей, кассовое исполнение составило 590,2 млн. рублей, или 93,68 процента.

В рамках настоящей проверки более подробно рассмотрены вопросы эффективности расходования средств федерального бюджета на цели формирования инфраструктуры особых экономических зон технико-внедренческого типа и в сфере развития малого и среднего предпринимательства (в части формирования инновационной инфраструктуры), финансируемых Минэкономразвития России.

Объемы финансирования особых экономических зон в 2010 году составили 41,4 % расходов по главе 139 Минэкономразвития России, в том числе: по целевой статье расходов 3400200 «Взнос в уставный капитал открытого акционерного общества «Особые экономические зоны» - 19169,5 млн. рублей, по целевой статье 3401300 «Субсидии открытому акционерному обществу «Особые экономические зоны» на содержание объектов энергетического комплекса, транспортной инфраструктуры и дорожного хозяйства, таможенной инфраструктуры, объектов гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций, расположенных на территориях особых экономических зон» - 670 млн. рублей (исполнение - 5,94 млн. рублей).

Объемы финансирования малого и среднего предпринимательства в 2010 году составили 38,5 % расходов по главе 139 Минэкономразвития России, из них 6,1 % составляют объекты инновационной инфраструктуры.

2.1.2. Особые экономические зоны технико-внедренческого типа

Расходование средств федерального бюджета на цели формирования инфраструктуры ОЭЗ, в том числе ОЭЗ ТВТ, осуществляется в форме выделения Минэкономраз-

вития России средств федерального бюджета в качестве взносов в уставный капитал ОАО «ОЭЗ», а также в виде субсидий на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ, в том числе ОЭЗ ТВТ.

Порядок выделения и расходования Минэкономразвития России средств федерального бюджета для внесения в уставный капитал ОАО «ОЭЗ»

В соответствии с федеральными законами от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (статья 11) и от 13 декабря 2010 года № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (статья 11) предусмотрены следующие взносы в уставный капитал ОАО «ОЭЗ»:

(тыс. руб.)					
Наименование показателя	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	Всего за 2010-2013 гг.
Взносы в уставный капитал ОАО «ОЭЗ»	19169500,0	15678040,0	6034400,0	6034400,0	46916340,0

Общая сумма федеральных средств, внесенных за период 2006-2009 годов в уставный капитал ОАО «ОЭЗ», составила 44397414,0 тыс. рублей. За период 2006-2011 годов было осуществлено 7 эмиссий акций ОАО «ОЭЗ» (последняя - в 2 этапа и с 2 договорами купли-продажи) на общую сумму 78647414,0 тыс. рублей. Начальный уставный капитал ОАО «ОЭЗ», установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2006 года в сумме 85694,0 тыс. рублей, посредством дополнительных эмиссий акций был увеличен до 78647414,0 тыс. рублей, или в 917,8 раза.

При финансировании Минэкономразвития России за счет средств федерального бюджета дополнительных эмиссий акций ОАО «ОЭЗ» в 2010 году допущен целый ряд нарушений законодательства, а также процедурных нарушений, в том числе:

- при дополнительном выпуске ценных бумаг от 18 мая 2010 года (государственный регистрационный номер 1-01-11350-А-005D) письмо ОАО «ОЭЗ» от 21 мая 2010 года № ИК-05/1334 в адрес Минэкономразвития России о направлении договора купли-продажи ценных бумаг дополнительного выпуска официально в Минэкономразвития России не зарегистрировано в связи с несоблюдением установленного решением о дополнительном выпуске ценных бумаг срока в 10 дней между датой направления договора купли-продажи ОАО «ОЭЗ» (21 мая 2010 года) и датой подписания данного договора (5 июля 2010 года), то есть фактически 45 календарных дней;

- распоряжение Минэкономразвития России от 8 сентября 2010 года № 93-АК «О решениях внеочередного общего собрания акционеров открытого акционерного общества «Особые экономические зоны» подписано ненадлежащим лицом при отсутствии обоснования необходимости увеличения уставного капитала на 30000 млн. рублей и в нарушение: подпункта «а» пункта 4 статьи 1 Федерального закона от 23 июля 2010 года № 185-ФЗ, в соответствии с которым сумма взноса в уставный капитал ОАО «ОЭЗ» была предусмотрена в размере 8250 млн. рублей; пункта 3 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 (без требуемого заключения Минфина России); пунктов 8 и 10.16 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации (ставшего возможным вследствие соответствующего нарушения в подпункте «п» пункта 1.10 Регламента Минэкономразвития России, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 14 сентября 2005 года № 220) и допускающего выпуск распоряжения как решение нормативного характера. При этом тексты регламентов Минэкономразвития России (приказы Минэкономразвития России от 14 сентября 2005 года № 220 и от 9 марта 2011 года № 91) противоречат Положениям о Минэко-

номразвития России, утвержденным постановлениями Правительства Российской Федерации от 27 августа 2004 года № 443 и от 5 июня 2008 года № 437 и действовавшим в период 2004-2011 годов в части определения формы, в которой могут выпускаться решения Минэкономразвития России нормативного и ненормативного характера;

- договоры купли-продажи акций ОАО «ОЭЗ» от 3 декабря 2010 года № 23570-ЭН/Д25 и от 4 февраля 2011 года № Д-7-ЭН/Д25 (на суммы 14919500,0 тыс. рублей и 15080500,0 тыс. рублей, соответственно) заключались Минэкономразвития России с ОАО «ОЭЗ» без предварительного оформления заявления приобретателя (Российской Федерации в лице Минэкономразвития России), как этого требовало зарегистрированное ФСФР России 9 ноября 2010 года решение о дополнительном выпуске ценных бумаг ОАО «ОЭЗ». При этом нормативные правовые акты Российской Федерации, а именно Федеральный закон от 3 ноября 2010 года № 278-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (раздел «а» пункта 5 статьи 1) и Федеральный закон от 13 декабря 2010 года № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (раздел 1 пункта 1 статьи 11), не могут рассматриваться в качестве заявлений приобретателя. Кроме того, суммы, заложенные в федеральный бюджет на названные цели, не совпадают с фактически произведенными расходами на приобретение пакетов акций ОАО «ОЭЗ» дополнительного выпуска и оплаченными за счет средств федерального бюджета 3 платежными поручениями на суммы 4250 млн. рублей, 14919,5 млн. рублей и 15080,5 млн. рублей;

- решения о финансировании за счет средств федерального бюджета взносов в уставный капитал ОАО «ОЭЗ» принимались Минэкономразвития России в условиях отсутствия реального контроля за эффективностью расходования ОАО «ОЭЗ» средств на формирование инфраструктуры ОЭЗ, что привело в июле 2011 года к возникновению риска значительного превышения уставного капитала ОАО «ОЭЗ» над стоимостью чистых активов и необходимости уменьшения уставного капитала ОАО «ОЭЗ» или ликвидации данного акционерного общества (в соответствии с требованиями пунктов 6 и 7 статьи 35 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»).

Следует отметить, что по состоянию на 31 декабря 2009 года стоимость чистых активов ОАО «ОЭЗ» превысила уставный капитал на 1652363 тыс. рублей. Следовательно, в целях соблюдения требований пункта 6 статьи 35 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ и недопущения риска ликвидации акционерного общества максимально возможное увеличение уставного капитала при данных размерах чистых активов должно было составить 1652,4 млн. рублей. Однако уже 8 февраля 2010 года Совет директоров ОАО «ОЭЗ» принимает решение предложить общему собранию акционеров ОАО «ОЭЗ» увеличить в 2010 году уставный капитал на 4250 млн. рублей (в 2,6 раза больше потенциально неопасного размера эмиссии), а 18 марта 2010 года Министр экономического развития Российской Федерации, осуществляющий полномочия общего собрания акционеров общества, данное решение утверждает. При этом бухгалтерская отчетность ОАО «ОЭЗ» недостоверна в части указания стоимости чистых активов по состоянию на 31 декабря 2009 года и на 1 января 2010 года.

Порядок финансирования Минэкономразвития России субсидий ОАО «ОЭЗ» за счет средств федерального бюджета

Изменения, касающиеся вопросов финансирования осуществления взноса в уставный капитал и предоставления субсидий ОАО «ОЭЗ», были внесены в приказ Минэкономразвития России от 9 апреля 2009 года № 122 «О порядке бюджетного финансирования в Министерстве экономического развития Российской Федерации» приказом Минэкономразвития России от 8 апреля 2010 года № 135, в соответствии с которыми

Положение о порядке бюджетного финансирования в Минэкономразвития России было дополнено разделом 3.10 «Финансирование расходов на создание и управление особыми экономическими зонами». Однако никаких процедур, правил или порядка предоставления субсидий ОАО «ОЭЗ» приказом Минэкономразвития России от 8 апреля 2010 года № 135 не предусмотрено.

Приказ Минэкономразвития России от 14 мая 2010 года № 179 «Об утверждении Правил предоставления в 2010 году из федерального бюджета субсидии открытому акционерному обществу «Особые экономические зоны» выпущен со ссылкой на статью 7 Федерального закона от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», которая устанавливает, что субсидии юридическим лицам, предусмотренные данным Федеральным законом, предоставляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Решения Правительства Российской Федерации, касающиеся порядка выделения в 2010 году субсидий ОАО «ОЭЗ», не принимались.

Аналогично, при требовании Федеральным законом от 13 декабря 2010 года № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (статья 7) наличия установленного Правительством Российской Федерации порядка предоставления субсидий юридическим лицам, решения Правительства Российской Федерации, касающиеся порядка выделения в 2011 году субсидий ОАО «ОЭЗ», также не принимались.

В соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (приложение 6) были предусмотрены субсидии ОАО «ОЭЗ» на содержание объектов энергетического комплекса, транспортной инфраструктуры и дорожного хозяйства, таможенной инфраструктуры, объектов гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций, расположенных на территориях особых экономических зон в размере 670 млн. рублей.

Договор о предоставлении субсидии от 30 июля 2010 года № 13577-ЭН/Д25 заключен между Минэкономразвития России и ОАО «ОЭЗ». Предмет договора - предоставление Минэкономразвития России в 2010 году в соответствии с частью 2 статьи 7 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» субсидии ОАО «ОЭЗ» в размере 670 млн. рублей на содержание объектов инфраструктуры, учтенных на балансе ОАО «ОЭЗ» (в противоречие требованиям пункта 1 статьи 2, пунктов 1 и 4 статьи 3 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ). Фактическое предоставление Минэкономразвития России субсидий ОАО «ОЭЗ» составило 5,9 млн. рублей.

Сумма фактических заявок ОАО «ОЭЗ» на финансирование субсидий составила в 2010 году 1,8 % от предусмотренных в Федеральном законе от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ сумм субсидий, а реальное расходование средств федерального бюджета, выделенных в качестве субсидий ОАО «ОЭЗ», составило 0,9 % от предусмотренных Федеральным законом от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ сумм.

Если сопоставить доходы ОАО «ОЭЗ» от размещения временно свободных денежных средств на счетах кредитных организаций с суммами выделенных из федерального бюджета субсидий станет ясно, что ОАО «ОЭЗ» имеет возможность осуществлять расходы по содержанию принадлежащих объектов инфраструктуры за счет собственных средств. В соответствии с данными бухгалтерского баланса за 2010 год (форма № 2 по ОКУД «Отчет о прибылях и убытках») проценты к получению от размещения на депозитах кредитных организаций временно свободных средств ОАО «ОЭЗ» составили на 2010 год 1549,2 млн. рублей (за 2009 год - 1598,7 млн. рублей). Таким образом, сумма полученных от размещения временно свободных денежных средств ОАО «ОЭЗ» на де-

позитах кредитных организаций в 2010 году в 261 раз превысила сумму выделенных в 2010 году ОАО «ОЭЗ» из федерального бюджета субсидий на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ, находящихся на балансе ОАО «ОЭЗ».

Кроме того, в соответствии с распоряжением Министра экономического развития Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 48Р-ЭН «О решениях годового общего собрания акционеров открытого акционерного общества «Особые экономические зоны» 95 % чистой прибыли ОАО «ОЭЗ» в размере 846,5 млн. рублей по итогам 2009 года должно было быть направлено на пополнение оборотных средств, исполнение условий коллективного трудового договора, финансирование создания и эксплуатации объектов инфраструктуры особых экономических зон. Таким образом, сумма чистой прибыли ОАО «ОЭЗ», распределяемой, в том числе, на финансирование эксплуатации объектов инфраструктуры ОЭЗ, в 142,5 раза превысила сумму выделенных ОАО «ОЭЗ» в 2010 году субсидий из средств федерального бюджета на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ (5,9 млн. рублей).

2.1.3. Малое и среднее предпринимательство (в части инновационной инфраструктуры)

Минэкономразвития России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по реализации государственной финансовой программы поддержки малого и среднего предпринимательства (далее - Программа).

Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства (далее - МСП) осуществлялась в 2010 году в соответствии с «Правилами распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства», утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2009 года № 178.

В 2010 году Минэкономразвития России, как главным распорядителем, на государственную поддержку МСП предоставлены субсидии из федерального бюджета субъектам Российской Федерации на общую сумму 17820000 тыс. рублей (по разделу 1100 «Межбюджетные трансферты»).

В соответствии с приказом Минэкономразвития России от 9 апреля 2009 года № 122 «О порядке бюджетного финансирования в Министерстве экономического развития Российской Федерации» (в редакции от 27 декабря 2010 года) финансирование в рамках государственной поддержки малого и среднего предпринимательства осуществляется по разделу 11 «Межбюджетные трансферты», подразделу 02 «Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (межбюджетные субсидии)» по 2 целевым статьям расходов:

- ЦСР 1020101 «Бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации», вид расходов 020 «Софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации (объектов капитального строительства собственности муниципальных образований)» (строительство бизнес-инкубаторов);

- ЦСР 3450100 «Субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства», вид расходов 010 «Фонд софинансирования» (мероприятия).

Согласно приложению 6 Федерального закона от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» (ред. от 3 ноября 2010 года) бюджетные ассигнования в 2010 году по коду 139 1102 1020101 020 утверждены в размере 850 млн. рублей, исполнение составило 850 млн. рублей.

Бюджетные ассигнования по коду 139 1102 3450100 010 утверждены федеральным законом в размере 9970 млн. рублей; бюджетные ассигнования в соответствии с уточненной сводной бюджетной росписью и лимитами бюджетных обязательств утверждены в размере 16970 млн. рублей.

В соответствии с поручением Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И. И. Шувалова от 18 марта 2010 года № ИШ-П13-11пр постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 года № 460 «О дополнительных мерах государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в 2010 году» на реализацию мероприятий по развитию и поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства были направлены дополнительные ассигнования в размере 5000 млн. рублей, в том числе на реализацию мероприятий по развитию и поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих инновационную деятельность, выделено 2000 млн. рублей.

Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2010 года № 781 «О мерах государственной поддержки в 2010 году субъектов малого и среднего предпринимательства, производящих и (или) реализующих товары (работы, услуги), предназначенные для экспорта» дополнительно были выделены бюджетные ассигнования федерального бюджета, предусмотренные в 2010 году на реализацию дополнительных мер по поддержке отраслей экономики Российской Федерации, в размере 2 млрд. рублей на предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации для оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, производящим и (или) реализующим товары (работы, услуги), предназначенные для экспорта.

Исполнение расходов федерального бюджета на господдержку малого и среднего предпринимательства по Минэкономразвития России (глава 139) в 2010 году составило 17820 млн. рублей (100 % к сводной бюджетной росписи с учетом изменений).

В соответствии с приказом Минэкономразвития России от 16 февраля 2010 года № 59 «О мерах по реализации в 2010 году мероприятий по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства» одним из приоритетных направлений является создание инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в области инноваций и промышленного производства.

Бюджетная классификация и бюджетная отчетность, действовавшие в проверяемом периоде, не обеспечивали транспарентность и полноту информации о расходах на инновационную деятельность и, в том числе, на формирование и функционирование объектов инновационной инфраструктуры.

Информация о расходах федерального бюджета на формирование инновационной инфраструктуры в сфере МСП осуществлялась на основе выборки по соответствующим соглашениям и их исполнения, учитываемым по разным мероприятиям государственной поддержки в сфере МСП (в части формирования инновационной инфраструктуры).

В рамках настоящей проверки к мероприятиям по государственной поддержке инфраструктуры инновационной системы в сфере МСП отнесены следующие мероприятия (в части формирования инновационной инфраструктуры):

- по созданию и развитию инфраструктуры поддержки субъектов малого предпринимательства (бизнес-инкубаторов);
- по созданию и развитию инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в научно-технической сфере;
- по реализации иных мероприятий по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства.

Исполнение федерального бюджета (в части формирования инновационной инфраструктуры в сфере малого и среднего предпринимательства) в 2010 году осуществлялось по бюджетным средствам, предусмотренным на 2010 год, и средствам прошлых лет, не использованным на начало года.

Исполнение расходов и остатки неиспользованных средств по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства по Минэкономразвития России, в том числе на формирование инфраструктуры инновационной системы, за 2010 год приведено в таблице:

(тыс. руб.)

Наименование	Остаток на 01.01.2010 г.	Профинансировано в 2010 г.	Исполнено фактически в 2010 г.		Остаток на 01.01.2011 г.	
			Всего	в том числе: средства 2010 г.	Всего	в том числе: средства 2010 г.
Малое и среднее предпринимательство, всего	2040866,7	17820000,0	1134048,9	12686347,9	5594770,7	5133652,1
в том числе:						
Объекты инфраструктуры, всего	184367,6	1091808,1	538000,4	445719,0	736253,9	646089,1
из них:						
ЦСР 1020101 - инновационные БИ, ТП, ПП	138518,6	477529,0	148918,7	91568,0	467128,9	385961,0
ЦСР 3450100 - инфраструктура	45849,0	614279,1	389081,7	354151,0	269125,0	260128,1
в т. ч. по мероприятиям:						
создание и развитие инфраструктуры поддержки субъектов малого предпринимательства - инновационные БИ	45849,0	129018,2	45081,7	10151,01	127864,1	118867,2
создание и развитие инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в научно-технической сфере (венчурные фонды)	0	200000,0	200000,0	200000,0	0	0
иные мероприятия по созданию инновационной инфраструктуры (центры, кластеры)	0	285260,9	144000,0	144000,0	141260,9	141260,9

Неиспользованный остаток средств на 1 января 2010 года по объектам инновационной инфраструктуры составлял 184367,6 тыс. рублей, на 1 января 2011 года составил всего 736253,9 тыс. рублей, в том числе по средствам 2010 года - 646089,1 тыс. рублей.

Фактическое исполнение расходов федерального бюджета в 2010 году составило 538000,4 тыс. рублей, в том числе по средствам прошлых лет - 92281,4 тыс. рублей.

Фактическое исполнение расходов федерального бюджета в части инновационной инфраструктуры за счет бюджетных назначений, предусмотренных на 2010 год, составило 445719,0 тыс. рублей, или 40,8 % к объему финансирования. Исполнение по средствам на мероприятия по созданию инновационной инфраструктуры в сфере МСП по ЦСР 1020101 составило 19,2 % (91568,0 тыс. рублей), по ЦСР 3450100 - 57,7 % (354151,0 тыс. рублей). При этом по средствам, выделенным на строительство 5 инновационных инкубаторов, по ЦСР 1020101 исполнение составило 5,5 % (6376,3 тыс. рублей при объеме финансирования - 117030,7 тыс. рублей).

Возврат неиспользованных остатков прошлых лет в федеральный бюджет по состоянию на 1 января 2011 года составил в части инновационной инфраструктуры 1921,4 тыс. рублей.

В 2010 году по объектам инновационной инфраструктуры, создаваемой в сфере МСП, было профинансировано из федерального бюджета 25 соглашений на общую сумму 1091808,1 тыс. рублей, средства софинансирования из бюджетов субъектов Российской Федерации составили 556514,2 тыс. рублей. Средний уровень софинансирования мероприятий по формированию инновационной инфраструктуры в сфере МСП в 2010 го-

ду составил 66 % (в общей сумме затрат на реализацию мероприятий). Фактическое исполнение по средствам федерального бюджета составило 445719,0 тыс. рублей (40,8 %), по средствам бюджета субъектов федерации - 440048,97 тыс. рублей (79,1 процента).

В соответствии с приказом Минэкономразвития России от 15 февраля 2010 года № 58 «О проведении конкурса по отбору субъектов Российской Федерации, бюджетам которых в 2010 году предоставляются субсидии для финансирования мероприятий, осуществляемых в рамках оказания государственной поддержки малого и среднего предпринимательства субъектами Российской Федерации» для предоставления субсидий на софинансирование мероприятий, осуществляемых в рамках оказания государственной поддержки МСП, конкурсной комиссией Минэкономразвития России в соответствии с установленным порядком был проведен конкурсный отбор субъектов Российской Федерации.

На основании протоколов конкурсной комиссии, утвержденных Минэкономразвития России, и в соответствии с формами соглашений, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 20 марта 2009 года № 97, с субъектами Российской Федерации - победителями конкурсного отбора было заключено 25 соглашений (в части мероприятий, относящихся к формированию инновационной инфраструктуры), в том числе на:

- создание и развитие инфраструктуры поддержки субъектов малого предпринимательства (бизнес-инкубаторов) - 11 соглашений (8 соглашений - по ЦСР 1020101, из них: 2 технопарк и 1 промпарк и 3 соглашения - по ЦСР 3450100);

- создание и развитие инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в научно-технической сфере - создание фондов содействия развития венчурных инвестиций в субъекты МСП - 2 соглашения по ЦСР 3450100;

- реализацию иных мероприятий по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства - 12 соглашений по ЦСР 3450100.

Следует отметить, что постановлением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2009 года № 178 не предусмотрены и не регулируются вопросы финансирования таких мероприятий, как инновационная поддержка МСП, формирование инновационной инфраструктуры (создание центров кластерного развития, центров прототипирования и т. д.), развитие (содержание) бизнес-инкубаторов, а также предоставление грантов, поддержка лизинга, создание гарантийных фондов и другие мероприятия. Они предусмотрены и регулируются приказом Минэкономразвития России от 16 февраля 2010 года № 59 «О мерах по реализации в 2010 году мероприятий по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства», раздел 11 «Требования к приоритетным мероприятиям по направлению «Реализация иных мероприятий по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства»/«Комплекс мероприятий по внедрению инноваций и технологической модернизации», подраздел «Инновации».

Предельный срок освоения полученных субъектами Российской Федерации средств федерального бюджета на поддержку МСП нормативными документами не установлен.

В 2010 году профинансировано создание 2 региональных венчурных фондов: в Ставропольском крае - соглашение от 22 октября 2010 года №183-ИНН-10 и в Тверской области - соглашение № 218-ПРОГР-10 от 22 октября 2010 года - по 100 млн. рублей каждый.

Перечисление субсидий на поддержку инновационной инфраструктуры в сфере малого и среднего предпринимательства Минэкономразвития России производилось с октября 2010 года, что отрицательно повлияло на их использование. В результате из объема перечисленных средств в размере 1091808,1 тыс. рублей на финансирование объектов инновационной инфраструктуры в сфере МСП остались неиспользованными на счетах субъектов Российской Федерации средства на сумму 646089,1 тыс. рублей, что проти-

воречит положениям статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части результативности и эффективности использования бюджетных средств.

В результате позднего перечисления средств и невыполнения субъектами Российской Федерации своих расходных обязательств дебиторская задолженность на 1 января 2011 года (по инновационной инфраструктуре в сфере МСП - по средствам 2010 года) составила 646089,1 тыс. рублей. Основную часть (около 60 %) дебиторской задолженности составляли остатки средств, предусмотренных на государственную поддержку инновационной инфраструктуры в сфере МСП (строительство бизнес-инкубаторов) по ЦСР 1020101.

В общей сумме остатков по ЦСР 3450100 наибольший удельный вес составляли средства, предусмотренные на реализацию иных мероприятий, - 141260,9 тыс. рублей (55 %), связанные с формированием центров кластерного развития в г. Санкт-Петербурге (49000 тыс. рублей), Томской и Ульяновской областях (по 20000 тыс. рублей), Центра коллективного пользования в Ставропольском крае (42596,9 тыс. рублей), Инновационного центра в Свердловской области (9665 тыс. рублей).

Решениями Минэкономразвития России по состоянию на 1 июля 2011 года подтверждены остатки неиспользованных средств на формирование инновационной инфраструктуры в сфере МСП, подлежащие возврату в соответствующие субъекты Российской Федерации, на общую сумму 736253,31 тыс. рублей, в том числе по средствам 2010 года - 646089,1 тыс. рублей, по остаткам средств прошлых лет - 90164,21 тыс. рублей.

В нарушение пункта 2.2.9 соглашений Минэкономразвития России с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (о предоставлении справки-расчета для согласования кассовых расходов за счет субсидии в Минэкономразвития России) в 2010 году субъектами Российской Федерации были произведены несанкционированные Минэкономразвития России кассовые расходы за счет субсидии на инновационную инфраструктуру в сфере МСП на общую сумму 46151 тыс. рублей, том числе: по Пермскому краю (соглашение от 21 ноября 2010 года № 186-ПРОГР-10 - создание Центра дизайна) на сумму 20 млн. рублей, по г. Санкт-Петербургу (соглашение от 22 октября 2010 года № 204-ПРОГР-10-ЦПТ) на сумму 16 млн. рублей, по Кемеровской области (соглашение от 22 октября 2010 года № 192-БИ-10-БИ) - на сумму 10151 тыс. рублей.

2.2. Проверка результативности расходования средств федерального бюджета, направленных на формирование инфраструктуры инновационной системы России

2.2.1. Особые экономические зоны технико-внедренческого типа

Технико-внедренческие особые экономические зоны создавались на основании следующих постановлений Правительства Российской Федерации: от 21 декабря 2005 года № 779 - ОЭЗ ТВТ на территории г. Москвы; от 21 декабря 2005 года № 780 - ОЭЗ ТВТ на территории г. Санкт-Петербурга; от 21 декабря 2005 года № 781 - ОЭЗ ТВТ на территории г. Дубны (Московская область) и от 21 декабря 2005 года № 783 - ОЭЗ ТВТ на территории г. Томска.

Вместе с тем отсутствие в необходимой степени проработанных концепций ОЭЗ, перспективных планов развития (стратегии) ОЭЗ оказало влияние на низкий уровень результативности функционирования ОЭЗ и расходования средств федерального бюджета на формирование их инфраструктуры.

Действующий порядок финансирования за счет средств федерального бюджета формирования особых экономических зон находится в противоречии с положениями реализуемой с 2004 года реформы бюджетного процесса. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249, определила переход к бюджетированию, ориентированному на результаты в рамках средне-

срочного бюджетного планирования (БОР), то есть распределению бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.

Отсутствуют не только перспективные планы развития ряда ОЭЗ, в том числе ОЭЗ ТВТ. До настоящего времени нет достаточно проработанного технико-экономического обоснования осуществления проекта создания и развития особых экономических зон. Отсутствуют экономические расчеты потребности в инфраструктуре ОЭЗ, на которую тратятся значительные бюджетные средства; Минэкономразвития России не проводился анализ спроса на объекты инфраструктуры и возможностей привлечения инвесторов в ту или иную особую экономическую зону. Как следствие - затягивание ввода в эксплуатацию объектов инфраструктуры ОЭЗ, низкая отдача от вложенных в создание особых экономических зон бюджетных средств и возникновение новых бюджетных обязательств на выделение субсидий ОАО «ОЭЗ».

Данные проблемы относятся к сфере государственной политики и не должны решаться Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» или другим федеральным законом. Вопросы государственной политики в отношении особых экономических зон должны быть отражены в документе, утверждаемом Правительством Российской Федерации и разрабатываемом на основе как перспективных планов развития уже созданных ОЭЗ, так и на основе приоритетных направлений развития экономики Российской Федерации. В настоящее время документ Правительства Российской Федерации, отражающий политику в отношении особых экономических зон в Российской Федерации, отсутствует.

В качестве ответа на запрос Счетной палаты Российской Федерации от 28 мая 2011 года № ЗИ 04-20/04-03 по вопросу обоснования необходимости выделения средств из федерального бюджета Минэкономразвития России представило письмо ОАО «ОЭЗ» от 23 августа 2010 года № ИК-02/2184, подготовленное ранее в связи с контрольными мероприятиями Счетной палаты Российской Федерации. В соответствии с данным письмом дополнительные финансовые средства требуются ОАО «ОЭЗ» в связи с заключенными дополнительными соглашениями к соглашениям о создании особых экономических зон.

Несмотря на то, что перечни планируемых к строительству объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур ОЭЗ ТВТ (как и других ОЭЗ) утверждаются дополнительными соглашениями к соглашениям о создании ОЭЗ, данные дополнительные соглашения не могут рассматриваться в качестве обоснования необходимости выделения средств федерального бюджета для внесения их в качестве взноса в уставный капитал ОАО «ОЭЗ».

В соответствии со всеми соглашениями о создании ОЭЗ ТВТ Правительство Российской Федерации и Правительство (Администрация) соответствующего субъекта Российской Федерации «при формировании проектов бюджетов на соответствующий финансовый год предусматривают объемы финансирования в соответствии с перспективным планом развития, с последующим их утверждением в установленном порядке законодательными органами государственной власти соответствующего уровня».

Основанием для рассмотрения вопроса о выделении объемов бюджетного финансирования являются перспективные планы развития ОЭЗ (которые по 2 ОЭЗ ТВТ отсутствуют, а по ОЭЗ ТВТ «Дубна» утвержден 24 июня 2011 года, по ОЭЗ ТВТ «Санкт-Петербург» утвержден 12 июля 2011 года). После принятия государственных решений о выделении объемов бюджетного финансирования при утверждении проектов бюдже-

тов, то есть в рамках принятых законов о соответствующих бюджетах, возможно составление перечней объектов, определение объема и сроков финансирования с указанием источников финансирования из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации (данные перечни ежегодно оформляются в виде дополнительных соглашений к соглашениям о создании ОЭЗ).

Таким образом, применяемый в настоящее время Минэкономразвития России порядок выделения средств федерального бюджета для целей финансирования формирования инфраструктуры ОЭЗ путем внесения в качестве вноса в уставный капитал ОАО «ОЭЗ» (со ссылкой на перечни объектов инфраструктуры) противоречит Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249, требующей перехода на бюджетирование, ориентированное на результат, а также соглашениям о создании ОЭЗ, в соответствии с которыми включение соответствующих расходов в бюджет осуществляется на основании перспективных планов развития ОЭЗ.

Применяемая в настоящее время форма финансирования из федерального бюджета строительства объектов ОЭЗ путем внесения федеральных средств в качестве вноса в уставный капитал ОАО «ОЭЗ» формально позволяет не осуществлять государственный контроль строительства в порядке, предусмотренном для капитальных вложений за счет средств федерального бюджета, так как после внесения федеральных бюджетных средств в уставный капитал ОАО «ОЭЗ» данные средства превращаются в активы акционерного общества.

В настоящее время отсутствуют нормативные документы Минэкономразвития России, устанавливающие порядок: согласования перечней объектов с ОАО «ОЭЗ»; проверки стоимости проектных работ; проверки стоимости сметной документации перед принятием и подписанием дополнительных соглашений, утверждающих перечень объектов инфраструктуры ОЭЗ (по аналогии с Порядком проведения проверки достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется с привлечением средств федерального бюджета, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 427).

Отсутствует порядок проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств, направляемых на капитальные вложения в объекты ОЭЗ (по аналогии с Порядком проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 года № 590).

По отношению к особым экономическим зонам не применяется постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714 «Об утверждении положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета», равно как и постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 года № 716 «Об утверждении правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы» (признавшее утратившим силу постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 года № 716).

Соответственно на проекты по созданию инфраструктуры ОЭЗ не распространяется Порядок ведения реестра инвестиционных проектов, получивших положительное заключение об эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения (утвержден приказом Минэкономразвития России 13 октября 2008 года № 326).

В соответствии с пунктом 4 статьи 6 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» Правительство

Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, на территориях которых создается особая экономическая зона, в течение 30 дней с даты принятия Правительством Российской Федерации решения о создании особой экономической зоны заключают соглашение, в котором устанавливаются, в том числе, объем и сроки финансирования создания инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур особой экономической зоны за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования. Ни по одной из ОЭЗ ТВТ данное положение не соблюдено.

Подпункт 7 пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ устанавливает, что уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти выполняет функции заказчика по подготовке документации по планировке территории в границах особой экономической зоны и созданию инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур этой зоны за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

В соответствии с приказом Минэкономразвития России от 20 октября 2006 года № 333 «О Порядке передачи органами управления особыми экономическими зонами функций государственного заказчика по подготовке документации по планировке территории в границах особой экономической зоны и созданию инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур особой экономической зоны за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета акционерному обществу, 100 % акций которого принадлежит Российской Федерации» функции государственного заказчика передаются ОАО «ОЭЗ» на основании решения РосОЭЗ. При этом в соответствии с пунктом 2 названного Порядка решение о передаче функций государственного заказчика оформляется распоряжением РосОЭЗ, издаваемым на основании ежегодно заключаемых дополнительных соглашений к соглашениям о создании особых экономических зон, определяющих перечень объектов инфраструктуры, подлежащих строительству, реконструкции и капитальному ремонту, объем и источники их финансирования.

В связи с ликвидацией РосОЭЗ такого рода решения должно принимать Минэкономразвития России, как правопреемник РосОЭЗ. Однако решений о передаче ОАО «ОЭЗ» функций государственного заказчика, издаваемых на основании ежегодно заключаемых дополнительных соглашений к соглашениям о создании ОЭЗ с перечнями объектов инфраструктуры, Минэкономразвития России не принимает.

Изучение перечней объектов инфраструктуры ОЭЗ, утвержденных в составе дополнительных соглашений к соглашениям о создании ОЭЗ ТВТ, позволило сделать вывод о недостаточном контроле за обоснованностью включения объектов в перечни, а также расчетов сметной стоимости строительства объектов инфраструктуры.

Следует отметить недостатки, связанные с перечнями объектов инфраструктуры ОЭЗ:

- ряд объектов в данных перечнях поименован недостаточно определенно (без определения мощности объекта, а также без определения общей стоимости строительства);
- в перечнях разных ОЭЗ присутствуют аналогичные объекты с качественно различной стоимостной оценкой, что представляется необоснованным;
- в перечне объектов инфраструктуры ОЭЗ на территории г. Санкт-Петербурга поименован ряд объектов дорожного строительства, утвержденных постановлением правительства Санкт-Петербурга от 14 апреля 2009 года № 379 «О совершенствовании

и развитии дорожного хозяйства Санкт-Петербурга до 2015 года» и подлежащих финансированию вне финансовых инструментов особых экономических зон;

- на территории г. Санкт-Петербурга предусмотрено строительство внеплощадочной инфраструктуры сетей водоснабжения ОЭЗ, в общей стоимости объектов которой 11,3 млрд. рублей доля ОЭЗ соответствует расходам в сумме 67,8 млн. рублей, однако в перечне определен объем финансирования в сумме 126,74 млн. рублей;

- ряд объектов инфраструктуры в перечне ОЭЗ на территории г. Дубны Московской области фигурирует одновременно в перечне, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 1965-р (Об утверждении перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2008 год и на 2009-2010 годы, финансируемых за счет бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, включаемые в федеральную адресную программу).

Следует также отметить, что в настоящее время отсутствует порядок контроля или проведения каких-либо согласительных процедур проверки обоснованности определения сметной стоимости объектов, финансируемых в рамках особых экономических зон за счет средств субъекта Российской Федерации. С учетом того, что финансирование осуществляется в установленных соглашениями о создании ОЭЗ долях, обоснованность стоимости данных объектов имеет существенное, хотя и косвенное значение для федерального бюджета.

Оценка результативности расходования средств федерального бюджета может быть проведена с помощью анализа соотношения числа объектов, введенных в эксплуатацию, и числа объектов, незавершенных строительством.

Всего по состоянию на 29 июня 2011 года введено в эксплуатацию 43 объекта инфраструктуры, в том числе:

- ОЭЗ ТВТ на территории г. Москвы - 5 объектов (из более чем 50 объектов, включенных в перечни в соответствии с дополнительными соглашениями к соглашению о создании ОЭЗ);

- ОЭЗ ТВТ на территории г. Санкт-Петербурга - 11 объектов (из 45 объектов, включенных в перечни в соответствии с дополнительными соглашениями к соглашению о создании ОЭЗ);

- ОЭЗ ТВТ на территории г. Дубны Московской области - 17 объектов (из 50 объектов, включенных в перечни в соответствии с дополнительными соглашениями к соглашению о создании ОЭЗ);

- ОЭЗ ТВТ на территории г. Томска - 10 объектов (из 37 объектов, включенных в перечни в соответствии с дополнительными соглашениями к соглашению о создании ОЭЗ).

Общую стоимость введенных в эксплуатацию объектов инфраструктуры оценить не удается в связи с отсутствием в Минэкономразвития России соответствующих данных.

Доля профинансированных капиталовложений по незавершенным строительством объектам инфраструктуры ОЭЗ ТВТ на 1 января 2011 года составляет: ОЭЗ ТВТ на территории г. Москвы - 43,6 % (в том числе по федеральному бюджету - 27,0 %); ОЭЗ ТВТ на территории г. Санкт-Петербурга - 25,6 % (в том числе по федеральному бюджету - 20,2 %); ОЭЗ ТВТ на территории г. Томска - 31,8 % (в том числе по федеральному бюджету - 22,7 процента).

В период с 2006 по 2011 год ОАО «ОЭЗ» дивиденды не начисляло и не выплачивало.

В соответствии с данными бухгалтерских балансов ОАО «ОЭЗ» за 2009 и 2010 годы управленческие расходы составляют 37,61 % и 50,44 %, соответственно, от себестоимости проданных товаров, продукции, работ, услуг. Значительная доля управленческих расходов ОАО «ОЭЗ» объясняется, в том числе, высоким уровнем оплаты труда высшего управленческого персонала.

В соответствии с актом ревизионной комиссии ОАО «ОЭЗ» по результатам данной проверки годового отчета и годовой бухгалтерской отчетности ОАО «ОЭЗ» за 2010 год в финансово-хозяйственной деятельности общества выявлен ряд недостатков. В частности, существенное влияние на финансовый результат в составе операционных расходов в 2010 года оказали управленческие расходы, составив 562021 тыс. рублей, или 55,1 % от выручки ОАО «ОЭЗ». В составе внереализационных доходов основное место занимают проценты, полученные от размещения временно свободных денежных средств, сумма которых составила в 2010 году 1549155 тыс. рублей и более чем в 1,5 раза превысила размер выручки от реализации. Объем выручки и себестоимости в 2009 году составил 1044 млн. рублей и 1102 млн. рублей, соответственно. Чистая прибыль ОАО «ОЭЗ» в 2010 году составила 626821 тыс. рублей, снизившись на 264204 тыс. рублей, или на 29,7 %, по сравнению с 2009 годом. Снижение чистой прибыли произошло в основном за счет роста управленческих расходов в рассматриваемом отчетном периоде. Однако в акте ревизионной комиссии не указано, что от основной деятельности ОАО «ОЭЗ» по итогам 2010 года имеет убыток в сумме 656386 тыс. рублей. Чистая прибыль ОАО «ОЭЗ» образуется исключительно за счет процентов, полученных от размещения временно свободных денежных средств на депозитах кредитных организаций.

Стоимость чистых активов ОАО «ОЭЗ» по состоянию на 1 января 2011 года составила 51070527 тыс. рублей, увеличившись за рассматриваемый отчетный период на 4923804 тыс. рублей, или 10 %. Увеличение стоимости чистых активов произошло в основном за счет роста суммы денежных средств на счетах и незавершенного строительства при одновременном увеличении суммы кредиторской задолженности.

Сумма кредиторской задолженности по состоянию на 1 января 2011 года составила 16608,8 млн. рублей, увеличившись за отчетный период с 912904 тыс. рублей более чем в 15 раз за счет некорректного отражения оплаты дополнительной эмиссии акций ОАО «ОЭЗ». Дебиторская задолженность согласно бухгалтерскому балансу на 31 декабря 2010 года составляла 5806,49 тыс. рублей.

Таким образом, реальные результаты финансово-хозяйственной деятельности ОАО «ОЭЗ», достигнутые к середине 2011 года, а также выводы, сделанные ревизионной комиссией ОАО «ОЭЗ» по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности, свидетельствуют о низкой эффективности расходования средств федерального бюджета на формирование инфраструктуры ОЭЗ, в том числе ОЭЗ ТВТ.

2.2.2. Малое и среднее предпринимательство (в части инновационной инфраструктуры)

В 2010 году было вновь создано 18 объектов инновационной инфраструктуры в сфере малого и среднего предпринимательства (бизнес-инкубаторы, технопарки, промпарки и различные центры). Удельный вес объектов инновационной инфраструктуры в общем количестве объектов малого и среднего предпринимательства в отчетном периоде составил 14,7 процента.

В 2010 году значимым новшеством стало создание в субъектах Российской Федерации таких объектов инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в области инноваций и промышленного производства, как: центры кластерного развития, промышленные, инновационные и логистические кластеры, центры коллективного доступа к высокотехнологичному оборудованию, центры прототипирования и промышленного дизайна, центры технологической компетенции и трансфера технологий.

По указанным мероприятиям в 2010 году поддержка за счет средств федерального бюджета оказана 10 субъектам Российской Федерации: Новосибирской области, г. Санкт-Петербургу, Республике Татарстан, Томской области, Свердловской области, Самарской

области, Ставропольскому краю, Калужской области, Пермскому краю, Ульяновской области на общую сумму 285260,89 тыс. рублей. За счет средств регионального бюджета в сумме 148250,35 тыс. рублей (ЦСР 3450100) создано 11 объектов инфраструктуры: Центры прототипирования - 2, Центр коллективного пользования - 1, Центр кластерного развития - 6, Центр дизайна - 1, Инновационный центр (Центр трансфера технологий) - 1.

Средства федерального бюджета освоены в размере 144000,00 тыс. рублей, процент освоения составляет 50,5 %; средства регионального бюджета освоены в размере 94464,63 тыс. рублей, или на 63,7 процента.

В 2010 году в рамках мероприятия «Создание и развитие инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в научно-технической сфере» на создание региональных венчурных фондов субсидии предоставлены Ставропольскому краю (соглашение от 22 октября 2010 года № 183-ИНН-10) и Тверской области (соглашение от 22 октября 2010 года № 218-ПРОГР-10) на общую сумму 200 млн. рублей (по 100 млн. рублей). Средства региональных бюджетов направлены в фонды согласно условиям - 50 %/50 % в соответствующих суммах. Целью создания фондов является развитие в регионах инфраструктуры венчурного (рискового) финансирования субъектов малого и среднего предпринимательства в научно-технической сфере и инновациях. Фонды созданы в декабре 2010 года и, соответственно, функциональная деятельность ими не осуществлялась.

В настоящее время в целях повышения эффективности деятельности региональных венчурных фондов ведется работа по передаче ОАО «Российская венчурная компания» функций мониторинга, контроля деятельности фондов и проведения экспертизы проектов.

За период с 2005 по 2010 год предоставлены субсидии из федерального бюджета 23 регионам на создание 24 региональных венчурных фондов. По состоянию на конец июня 2011 года общая капитализация венчурных фондов составила 9,4 млрд. рублей, из которых четверть - средства федерального бюджета, в период деятельности региональных венчурных фондов 67 инновационных компаний получили финансирование на общую сумму около 3,5 млрд. рублей.

Основными направлениями инвестирования региональных венчурных фондов являются информационно-телекоммуникационные технологии, биологические, медицинские технологии и оборудование, наносистемы и нанотехнологии. Большинство профинансированных региональными венчурными фондами проектов находится на стадии разработки и тестовых поставок продукта.

Поскольку в связи с длительными временными издержками по заключению соглашений между Минэкономразвития России и высшими исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации субсидии из федерального бюджета поступили в регионы во второй половине 2010 года, то по итогам 2010 года предусмотренные в соглашениях показатели эффективности в части создания инновационной инфраструктуры по ряду регионов не выполнены.

По состоянию на 1 июня 2011 года субсидии на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, утвержденные в размере 16 млрд. рублей, Минэкономразвития России не исполнены¹². Согласно приказу Минэкономразвития России от 20 мая 2011 года № 277 в настоящее время осуществляется конкурсный отбор претендентов, по состоянию на 1 июля 2011 года соглашения на государственную поддержку в части инновационной инфраструктуры не заключены.

¹² По данным формы № 0503117 «Отчет об исполнении федерального бюджета по состоянию на 1 июня 2011 года» (Федеральное казначейство).

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации (от 14 марта 2011 года № Пр-634, пункт «д») Минэкономразвития России совместно с Минздравсоцразвития России, Минсельхозом России, Минрегионом России, Минобрнауки России поручено создать систему мониторинга эффективности реализации программы поддержки малого и среднего предпринимательства, а также мероприятий по содействию самозанятости безработных граждан по поддержке малых форм хозяйствования на селе и малых форм инновационного предпринимательства.

2.2.3. Результаты деятельности ОАО «Российская венчурная компания», направленной на развитие инфраструктуры венчурного рынка

Одним из основных инструментов государства в области построения национальной инновационной системы, развития финансовой инновационной инфраструктуры является ОАО «Российская венчурная компания» (далее - ОАО «РВК»).

По состоянию на 31 декабря 2010 года уставный капитал ОАО «РВК» сформирован в размере 30011321 тыс. рублей и состоит из 300113207 штук обыкновенных именных бездокументарных акций номинальной стоимостью 100 рублей каждая. В соответствии с распоряжением Росимущества от 29 сентября 2009 года № 1660-р в 2010 году уставный капитал ОАО «РВК» был увеличен на 1785441 тыс. рублей путем размещения дополнительных обыкновенных именных бездокументарных акций в количестве 17854413 штук. Распоряжением Росимущества от 28 июня 2011 года № 1029-р утверждена новая редакция устава ОАО «РВК»¹³.

Анализ годового отчета и годовой бухгалтерской отчетности ОАО «РВК» за 2010 год, утвержденных распоряжением Росимущества от 30 июня 2011 года № 1209-р (на основе решения годового общего собрания акционеров ОАО «РВК») и представленных в ходе проверки департаментом инновационного развития и корпоративного управления Минэкономразвития России, показал следующее.

Долгосрочные финансовые активы (99,7 % от внеоборотных активов) за 2010 год увеличились на 13289600 тыс. рублей и составили на конец года 27752604 тыс. рублей. Указанное повышение обусловлено приобретением инвестиционных паев венчурных фондов и вкладами на депозиты сроком более года. В 2010 году ОАО «РВК» были приобретены инвестиционные паи ЗИПФ «С-Групп Венчурс» на сумму 264600 тыс. рублей, ЗИПФ «Тамир Фишман СИ ай Джи Венчурный фонд» на сумму 245000 тыс. рублей, а также оплачено 49 % доли ОАО «РВК» в уставном капитале ООО «Фонд посевных инвестиций РВК», что составило 980000 тыс. рублей.

По состоянию на конец 2010 года вклады в уставные (складочные) капиталы других организаций ОАО «РВК» составили 6952604 тыс. рублей, или 23 % от уставного капитала, депозитные вклады на срок более года - 20800000 тыс. рублей, или 69,3 % от уставного капитала.

По результатам двух проведенных конкурсов в 2007-2008 годах было создано 7 закрытых паевых инвестиционных фондов. Общая капитализация фондов составляет 18983 тыс. рублей, размер участия (обязательств по оплате пая) ОАО «РВК» в указанных фондах - 49 процентов.

За 2010 год в ОАО «Российская венчурная компания» от 7 ЗПИФ ОР(В)И, созданных с участием капитала ОАО «РВК», поступило 44 проекта, по которым была проведена экспертиза, одобрены 17 проектов.

По данным, представленным в ходе проверки (письмо ОАО «РВК» от 23 мая 2011 года № 352 в Минэкономразвития России), общий объем инвестиций по одобренным сделкам фондов за весь период существования ОАО «РВК» на конец 2010 года составил

¹³ Пояснительная записка к бухгалтерской отчетности ОАО «РВК» за 2010 год.

около 7 млрд. рублей (на конец II квартала 2011 года - около 8,15 млрд. рублей). За 2010 год объем инвестиций составил около 3,5 млрд. рублей, что составляет около 50 % от объема всех инвестиций фондов с участием ОАО «РВК» с 2007 по 2010 год и превышает объем инвестиций, сделанных в 2009 году, более чем в 2,5 раза. За первые два квартала 2011 года объем инвестиций по одобренным сделкам фондов с участием ОАО «РВК» составил 1,35 млрд. рублей.

В рамках реализации стратегии развития, утвержденной решением Совета директоров ОАО «РВК» 23 декабря 2009 года (протокол № 5), и бизнес-плана ОАО «РВК» на 2010 год, одобренного Советом директоров ОАО «РВК» 23 декабря 2009 года (протокол № 5), в отчетном году ОАО «РВК» осуществляло свою деятельность в соответствии с 9 программами.

В отчетном году ключевой показатель эффективности ОАО «РВК» составил 110 процентов.

Формирование эффективной и конкурентоспособной в глобальном масштабе национальной инновационной системы предполагает ускоренную организацию системы венчурной инфраструктуры, обеспечивающей минимизацию инфраструктурных расходов инновационных компаний и содействующей информационному насыщению рынка профессиональными знаниями, навыками, практиками и передаче экспертизы между участниками венчурного бизнеса. Одной из первостепенных задач ОАО «РВК» на период до 2013 года является активное содействие созданию отраслевой венчурной инфраструктуры.

В рамках реализации указанной цели создан Фонд инфраструктурных инвестиций ОАО «РВК» (далее - ИнфраФонд ОАО «РВК») - инвестиционный инструмент поддержки инфраструктурного венчурного кластера, задействованный с момента создания его в январе 2011 года, что отражено в бизнес-плане Фонда на 2011 год.

За предшествующий период работы ИнфраФонд ОАО «РВК» заключил соглашения о партнерстве с Министерством экономического развития Забайкальского края и Фондом содействия привлечению инвестиций в субъекты малого и среднего предпринимательства в научно-технической, технологической сферах Тверской области (Старт-Ап Фонд). Зарегистрированы заявки на привлечение инвестиционных средств в сервисные компании из следующих регионов: Москва, Саратов, Казань, Хабаровск, Томск, Новосибирск, Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Московская область.

В соответствии с концепцией ИнфраФонда ОАО «РВК» стратегической целью его деятельности является «формирование в России географически распределенного кластера инфраструктурных сервисных (консалтинговых) компаний для оказания профессиональных услуг мирового уровня инновационным компаниям и предпринимателям посредством внедрения в российскую практику рыночно обоснованных методов инвестиционного и финансового сотрудничества».

Приоритетным инвестиционным направлением ИнфраФонда ОАО «РВК» на период с 2010 по 2013 год являются инвестиции в «компании-пионеры» бизнеса на рынке сервисной поддержки участников инновационно-технологической экосистемы в целях достижения роста их капитализации и глобализации их деятельности.

С целью развития инфраструктуры венчурного рынка в конце 2009 года было создано ООО «Фонд посевных инвестиций Российской венчурной компании» (далее - ООО «ФПИ РВК», Фонд). Участниками Фонда являются ОАО «Российская венчурная компания» (99 %) и Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (1 %). Уставный капитал Фонда - 2 млрд. рублей; срок функционирования не ограничен. Фонд рассматривает для инвестирования венчурные проекты ранней (посевной) стадии. На примере ООО «ФПИ РВК» удалось реализовать идею вовлечения инновационных предпринимателей и профессиональных консультантов в процесс

высокорискового инвестирования посредством создания института венчурных партнеров. Задачами венчурного партнера являются поиск, оформление проектов, формирование и усиление профессиональной команды реализаторов, поиск частных инвестиций в проект и пост-инвестиционное сопровождение сделки.

В настоящее время количество венчурных партнеров ООО «ФПИ РВК» достигло 79. Сеть венчурных партнеров Фонда представлена в 26 субъектах Российской Федерации. В ООО «ФПИ РВК» венчурными партнерами по состоянию на конец 2010 года представлено 130 инвестиционных заявок; по состоянию на июль 2011 года - более 150 инвестиционных заявок, из которых инвестиционным комитетом Фонда отобрано 32 проекта (общим объемом 451,5 млн. рублей), включая 8 проектов, ранее получивших поддержку за счет средств других институтов развития (ОАО «РОСНАНО», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Российский фонд технологического развития и т. д.).

В ближайшие 2-3 года планируется создание кластерных фондов по приоритетным направлениям технологической модернизации Российской Федерации, закрывающим существующие проблемы рынка (в дополнение к БиоФонду РВК). Так, на заседании Совета директоров ОАО «РВК» 28 июня 2011 года были рассмотрены: Концепция Фонда информационно-телекоммуникационных технологий, встраиваемых интеллектуальных систем, мехатроники и робототехники с участием ОАО «РВК» и Концепция Кластерного фонда прикладных ядерных технологий с участием ОАО «РВК».

2.3. Оценка эффективности управления процессом функционирования инновационной системы Российской Федерации со стороны Минэкономразвития России

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437 Минэкономразвития России не осуществляет каких-либо специальных функций по управлению процессом функционирования инновационной системы. Вместе с тем к полномочиям Минэкономразвития России относится решение ряда вопросов, связанных с функционированием особых экономических зон, в том числе технико-внедренческого типа.

Оценка эффективности управления процессом функционирования инновационной системы Российской Федерации со стороны Минэкономразвития может быть проведена с учетом полноты и качества выполнения возложенных на Министерство полномочий, а также соблюдения норм и требований законодательства.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2009 года № 641 «Об осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера открытого акционерного общества «Особые экономические зоны» было установлено, что полномочиями по осуществлению от имени Российской Федерации прав акционера ОАО «ОЭЗ», 100 % акций которого находятся в федеральной собственности, наделяется Минэкономразвития России. При этом в абзаце 1 пункта 2 данного постановления Правительства Российской Федерации установлено, что вышеназванное Положение (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 738) не применяется в случае управления находящимися в федеральной собственности акциями ОАО «ОЭЗ». Тем самым указанное акционерное общество было выведено из общего правового поля, в котором функционируют и управляются акционерные общества с участием Российской Федерации (порядок оформления волеизъявления акционера - Российской Федерации и порядок деятельности представителей интересов Российской Федерации в совете директоров). В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 5 августа 2009 года № 641 полномочия

общего собрания акционеров ОАО «ОЭЗ» осуществляются Минэкономразвития России, решения общего собрания акционеров оформляются актом данного Министерства.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 2009 года № 1107 функции упраздняемого Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами переданы Минэкономразвития России, которое явилось правопреемником РосОЭЗ, в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений.

В целях реализации плана противодействия коррупции в РосОЭЗ (утвержден приказом РосОЭЗ от 6 мая 2009 года № П/0054) приказом РосОЭЗ от 16 июля 2009 года № П/0095 утвержден перечень должностных обязанностей государственных гражданских служащих РосОЭЗ с высоким риском коррупционных проявлений. К должностным обязанностям с высоким коррупционным риском были отнесены должностные обязанности, связанные практически со всеми видами деятельности по управлению особыми экономическими зонами технико-внедренческого типа, и особенно - деятельность по управлению и распоряжению объектами недвижимости и земельными участками в границах названных зон. По отдельным функциям из данного перечня были разработаны административные регламенты.

Особенностями всех указанных административных регламентов является то, что значительная часть процедур по их исполнению была возложена на территориальные органы РосОЭЗ, в то время как Минэкономразвития России таких территориальных органов не имеет. Поэтому требуются изменение данных административных регламентов применительно к новой структуре управления особыми экономическими зонами и утверждение административных регламентов Минэкономразвития России.

В соответствии с письмом от 27 июня 2011 года № Д25-1908 заместителя директора департамента особых экономических зон и проектного финансирования в адрес рабочей группы по вопросам стандартизации и регламентации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг при Правительственной комиссии по проведению административной реформы сообщается, что проекты административных регламентов находятся на согласовании в департаментах Министерства.

Ликвидация РосОЭЗ осуществлялась в порядке, установленном распоряжениями Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2009 года № 1839-р и от 17 марта 2010 года № 371-р (продление срока завершения ликвидационных мероприятий в отношении упраздненного РосОЭЗ до 20 июля 2010 года; первоначально определенный срок - 25 февраля 2010 года). Значительные проблемы в ходе ликвидации упраздненного РосОЭЗ возникли в отношении имущества, находившегося в его пользовании.

В процессе ликвидации РосОЭЗ генеральный директор ОАО «ОЭЗ» И. В. Косов неоднократно обращался в Минэкономразвития России по вопросу передачи в пользование ОАО «ОЭЗ» имущества РосОЭЗ, в частности, оборудования для IT-инфраструктуры. 21 декабря 2010 года между Минэкономразвития России и ОАО «ОЭЗ» был заключен договор хранения № 25184-00/Д25. В соответствии с данным договором федеральное имущество на общую сумму 190022,5 тыс. рублей передавалось на хранение. Вознаграждение за хранение имущества не уплачивается; расходы и издержки, связанные с хранением имущества, несет ОАО «ОЭЗ». В соответствии с прилагаемым к договору перечнем передаваемое на хранение федеральное имущество представляет собой оборудование для IT-инфраструктуры.

Учитывая многократные обращения ОАО «ОЭЗ» по поводу передачи данного имущества в пользование акционерного общества, следует сделать вывод о притворности заключенной сделки. В соответствии с законодательством к сделке, которую стороны действительно имели в виду, с учетом существа сделки применяются относящиеся к

ней правила (пункт 2 статьи 170 Гражданского кодекса, в силу чего притворная сделка квалифицируется как ничтожная исключительно по статье 170 Гражданского кодекса).

В данном случае должен иметь место либо договор аренды оборудования, либо договор купли-продажи данного оборудования. Следует сделать вывод о том, что имеет место ущерб федеральной собственности.

Соглашением Минэкономразвития России и правительства Москвы от 20 мая 2010 года № 8023-ОС/Д25 без предоставления субсидий из федерального бюджета бюджету города Москвы Минэкономразвития России делегированы правительству Москвы следующие полномочия по управлению особой экономической зоной: обеспечение проведения экспертизы проектной документации и экспертизы результатов изысканий объектов, расположенных на территории ОЭЗ; выдача разрешений на строительство, а также разрешений на ввод объектов в эксплуатацию индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим строительство и реконструкцию объектов на территории ОЭЗ.

Аналогичные соглашения заключены Минэкономразвития России и правительством Санкт-Петербурга (от 28 мая 2010 года № 8576-ОС/Д25), Минэкономразвития России и администрацией Томской области (от 30 апреля 2010 года № 6950-ОС/Д25), администрацией Московской области (от 7 мая 2010 года № 7318-ОС/Д25). Приказом Минэкономразвития России от 18 марта 2011 года № 116 все данные соглашения продлены сроком на 1 год.

Следует отметить, что в период деятельности РосОЭЗ был издан приказ Минэкономразвития России от 25 декабря 2008 года № 470 «Об утверждении Административного регламента РосОЭЗ по предоставлению государственной услуги «Выдача разрешений на строительство, а также получение технических условий присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения и осуществление передачи этих условий и разрешений на строительство индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, осуществляющим строительство или реконструкцию». Передача соответствующих полномочий государственным органам субъектов Российской Федерации требует установления порядка контроля со стороны Минэкономразвития России за осуществлением соответствующих функций на уровне субъектов Российской Федерации. В настоящее время утвержденный порядок осуществления такого контроля в Минэкономразвития России отсутствует.

В целом с учетом отмененных после ликвидации РосОЭЗ и разработанных Минэкономразвития России новых нормативных документов по управлению процессом функционирования инновационной системы в части создания инфраструктуры особых экономических зон следует сделать вывод о снижении качества государственного управления в названной сфере.

Низкое качество выполнения Минэкономразвития России полномочий по управлению процессом функционирования инновационной системы обусловлено, в том числе, низким уровнем подготавливаемых Министерством нормативных документов, противоречащих положениям законодательства.

Основными недостатками в данной работе являются следующие.

Утвержденное приказом Минэкономразвития России от 20 октября 2010 года № 502 Положение о наблюдательном совете особой экономической зоны предусматривает лишь рассмотрение вопросов разработки перспективных планов развития ОЭЗ (пункт 2) и направление перспективных планов развития ОЭЗ на утверждение в Минэкономразвития России, тогда как в соответствии с пунктом 4 статьи 7 Федерального закона от 22 июня 2005 года № 116-ФЗ перспективный план развития ОЭЗ утверждается наблюдательным советом ОЭЗ.

Ликвидация РосОЭЗ повлекла за собой отмену ряда нормативных актов Минэкономразвития России, в том числе приказа Минэкономразвития России от 4 августа 2006 года № 217 (приказом Минэкономразвития России от 20 декабря 2010 года № 660), в соответствии с которым между РосОЭЗ и ОАО «ОЭЗ» было заключено генеральное соглашение, определявшее порядок взаимодействия сторон при осуществлении строительства объектов инфраструктуры с использованием средств федерального бюджета. В связи с этим статус генерального соглашения остается не определенным. Минэкономразвития России, являясь правопреемником РосОЭЗ, не обеспечило разработку собственных нормативных актов, регулирующих вопросы взаимодействия с ОАО «ОЭЗ» при осуществлении строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ. Минэкономразвития России не принимает решений о передаче ОАО «ОЭЗ» функций государственного заказчика, издаваемых на основании ежегодно заключаемых дополнительных соглашений к соглашениям о создании ОЭЗ с перечнями объектов инфраструктуры, что требуется в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 20 октября 2006 года № 333 (пункт 2).

Несмотря на то, что всеми соглашениями о создании ОЭЗ ТВТ предусмотрена разработка органом государственного управления субъекта Российской Федерации совместно с РосОЭЗ в срок до 31 марта 2006 года комплекса мероприятий по разработке перспективного плана развития особой экономической зоны и порядка их финансирования и представления в Минэкономразвития России, на момент проведения проверки из 4 ОЭЗ ТВТ только ОЭЗ ТВТ на территории г. Санкт-Петербурга имеет утвержденный дополнительным соглашением от 5 августа 2009 года № 5 к соглашению о создании ОЭЗ ТВТ от 18 января 2006 года № 6678-ГГ/Ф7 комплекс мероприятий по разработке перспективного плана развития ОЭЗ ТВТ на территории г. Санкт-Петербурга.

Минэкономразвития России не обеспечена разработка перспективных планов развития ряда ОЭЗ, в том числе ОЭЗ ТВТ. В соответствии с письмом Минэкономразвития России от 14 июля 2011 года № 14754-ОС/Д25 в Правительство Российской Федерации по состоянию на 13 июля 2011 года наблюдательными советами утверждены перспективные планы развития особых экономических зон с определением значений целевых показателей деятельности и эффективности функционирования ОЭЗ в 5 зонах, в том числе 2 ОЭЗ ТВТ: ОЭЗ ТВТ «Дубна» (Московская область) - 24 июня 2011 года, ОЭЗ ТВТ «Санкт-Петербург» - 12 июля 2011 года.

Минэкономразвития России не оценивало эффективность функционирования ОЭЗ с декабря 2005 года, когда начали создаваться первые ОЭЗ, в том числе технико-внедренческие, по настоящее время, при этом в формирование инфраструктуры ОЭЗ по состоянию на середину 2011 года внесено 78,6 млрд. рублей. Первая экспертная оценка эффективности функционирования ОЭЗ по итогам 2011 года будет проведена в I квартале 2012 года (письмо Минэкономразвития России от 22 июня 2011 года № 12856-ЭН/Д25). По итогам комплексной оценки эффективности функционирования ОЭЗ на основании всех показателей Минэкономразвития России предполагает актуализировать направления и перспективы их развития, при необходимости принять решения о досрочном прекращении функционирования неэффективных площадок или их дальнейшем развитии в рамках иных институтов государственно-частного партнерства. Досрочное прекращение функционирования отдельных площадок будет означать фактическое признание не только неэффективного расходования средств федерального бюджета, но и неэффективного управления Минэкономразвития России процессом формирования инфраструктуры ОЭЗ.

Неэффективному расходованию средств федерального бюджета в противоречие статье 28 главы 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации отчасти способствуют положения части 7 статьи 6 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ, допускающие прекращение существования ОЭЗ в течение 3 лет с даты ее создания.

Минэкономразвития России, обладая правом законодательной инициативы, осуществляя в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437, обобщение практики применения законодательства Российской Федерации и проведение анализа реализации государственной политики в установленной сфере деятельности (пункт 5.6), призвано следить за отсутствием противоречий в соответствующих нормативных документах.

Внесенные Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации (письмо от 22 июня 2011 года № 12856-ЭН/Д25) в рамках исполнения поручений Президента Российской Федерации от 18 апреля 2011 года № Пр-997 и Председателя Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2011 года № ВП-П13-2621 проекты нормативных документов не содержат каких-либо предложений по осуществлению мониторинга за разработкой и контролем достижения показателей эффективности функционирования ОЭЗ, в том числе ОЭЗ ТВТ.

Выводы

1. Проведенный анализ выявил ряд проблем в области нормативно-правового регулирования инновационной деятельности, включая формирование инновационной инфраструктуры и развитие венчурного инвестирования. До настоящего времени не приняты разработанные Минэкономразвития России проекты федеральных законов, регламентирующие способы организации коллективных инвестиций без образования юридического лица и совершенствующие организационно-правовые формы, востребованные при осуществлении инновационных проектов, что препятствует созданию благоприятных условий для развития венчурного финансирования в Российской Федерации.

2. В проекте Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года недостаточно внимания уделено проблемам развития инновационной инфраструктуры, анализу причин невыполнения Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года и показателей в этой сфере, классификации элементов инновационной инфраструктуры. По большинству показателей Стратегии-2020 отсутствует их сравнение с международными данными.

3. Анализ целевых показателей, характеризующих функционирование инновационной инфраструктуры и содержащихся в стратегических документах, определяющих приоритеты государственной инновационной политики, выявил их количественную неувязку по ряду показателей, что может свидетельствовать об отсутствии четких, научно-обоснованных целей развития и функционирования инновационной инфраструктуры.

4. Отсутствие мониторинга целевых показателей, заявленных в Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации до 2015 года и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, методологии их измерения, а также инструментария статистического наблюдения (например, показатель «валовая добавленная стоимость инновационного сектора в валовом внутреннем продукте») затрудняет оценку достижения поставленных целей и не обеспечивает получение достоверных (полных) исходных данных, необходимых для принятия решений по определению приоритетных направлений социально-экономического развития Российской Федерации.

5. В результате анализа выполнения Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года в части решения задачи «Создание эффективной инновационной инфраструктуры, обеспечивающей трансфер результатов сферы исследований и разработок в российскую и глобальную экономику, а также развитие малого и среднего предпринимательства в инновационной сфере» установлено, что из 5 целевых индикаторов в 2010 году 1 показатель не выполнен, а по 3 показателям дан-

ные, начиная с 2005 года, вообще отсутствуют, в том числе: объем инновационной продукции (услуг, связанных с инновациями), реализованной организациями инновационной инфраструктуры; число ежегодно создаваемых элементов инфраструктуры национальной инновационной системы; объем инвестиций фондов, осуществляющих прямые и венчурные инвестиции в компании высокотехнологичных секторов.

6. В настоящее время формирование экономической политики связано с инновационным развитием экономики, при этом функции и полномочия Минэкономразвития России в части выработки государственной политики в инновационной сфере и координации инновационной деятельности Положением о Минэкономразвития России, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437, не установлены. Минэкономразвития России не переработаны регламенты Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами по исполнению функций, связанных с управлением особыми экономическими зонами.

7. В проверяемом периоде отсутствовали систематизированные и полные данные (реестр) об объектах инновационной инфраструктуры и их правовом статусе, объемах и направлениях венчурных инвестиций институтами развития, количестве, объемах финансирования и показателях результативности функционирования отдельных элементов инновационной инфраструктуры, а также отмечается недостаточный уровень прозрачности в бюджетной отчетности расходов федерального бюджета, связанных с формированием инновационной инфраструктуры (в том числе в сфере малого инновационного бизнеса).

8. На момент проверки в нарушение пункта 4 Положения о порядке организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года № 815, Регламент рабочей группы проекта «Развитие малого и среднего предпринимательства» приказом ответственного исполнителя (Минэкономразвития России) не утвержден. Правительством Российской Федерации не утвержден состав рабочей группы проекта. Предложения по составу рабочей группы были представлены в Правительство Российской Федерации письмом от 17 ноября 2009 года № 19565-АП/Д05.

В нарушение пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года № 815 на момент проверки (1 июля 2011 года) карта проекта «Формирование эффективной национальной инновационной системы», в рамках которого формируется системный подход к реализации инновационного развития, включая формирование инновационной инфраструктуры, не утверждена.

9. В нарушение пункта 2.2.9 соглашений Минэкономразвития России с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (о предоставлении в Минэкономразвития России справки-расчета для согласования кассовых расходов за счет субсидии) в 2010 году субъектами Российской Федерации были произведены несанкционированные Минэкономразвития России кассовые расходы за счет субсидии на инновационную инфраструктуру в сфере малого и среднего предпринимательства на общую сумму 46151,0 тыс. рублей, в том числе: по Пермскому краю (соглашение от 21 ноября 2010 года № 186-ПРОГР-10) на сумму 20000,0 тыс. рублей, по г. Санкт-Петербургу (соглашение от 22 октября 2010 года № 204-ПРОГР-10) на сумму 16000,0 тыс. рублей, по Кемеровской области (соглашение от 22 октября 2010 года № 192-БИ-10) - на сумму 10151 тыс. рублей.

10. Перечисление субсидий на поддержку инновационной инфраструктуры в сфере малого и среднего предпринимательства Минэкономразвития России производилось только с октября 2010 года, что отрицательно повлияло на их использование. В резуль-

тате из объема перечисленных средств в размере 1091808,1 тыс. рублей на финансирование объектов инновационной инфраструктуры в сфере МСП неиспользованными на счетах субъектов Российской Федерации остались средства в сумме 646089,1 тыс. рублей, что противоречит положениям статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части результативности и эффективности использования бюджетных средств.

11. Утвержденное приказом Минэкономразвития России от 20 октября 2010 года № 502 «Положение о наблюдательном совете особой экономической зоны», в соответствии с которым наблюдательный совет особой экономической зоны осуществляет рассмотрение вопросов разработки перспективных планов развития ОЭЗ и направляет перспективные планы развития ОЭЗ на утверждение в Минэкономразвития России, противоречит положениям пункта 4 статьи 7 Федерального закона от 22 июня 2005 года № 116-ФЗ, предусматривающим, что перспективный план развития ОЭЗ утверждается наблюдательным советом ОЭЗ.

12. В нарушение подпункта 3 пункта 4 статьи 6 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ Минэкономразвития России не обеспечена своевременная разработка перспективных планов развития ряда ОЭЗ, в том числе особых экономических зон технико-внедренческого типа, что исключало в период 2006-2011 годов целевую направленность и результативность использования бюджетных средств.

Отсутствие в необходимой степени проработанных концепций ОЭЗ, перспективных планов развития (стратегии) ОЭЗ оказало влияние на низкий уровень эффективности функционирования ОЭЗ и расходования средств федерального бюджета на формирование их инфраструктуры.

Порядок обоснования и выделения средств федерального бюджета для целей финансирования формирования инфраструктуры ОЭЗ путем внесения средств в качестве вноса в уставный капитал ОАО «ОЭЗ» со ссылкой на перечни объектов инфраструктуры в отсутствие перспективных планов развития ряда ОЭЗ противоречило Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249, требующей перехода на бюджетирование, ориентированное на результат, а также соглашениям о создании ОЭЗ, в соответствии с которыми включение соответствующих расходов в бюджет осуществляется на основании перспективных планов развития ОЭЗ.

13. В связи с отменой приказа Минэкономразвития России от 4 августа 2006 года № 217, в соответствии с которым было заключено генеральное соглашение между РосОЭЗ и ОАО «ОЭЗ» в ходе строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ, статус данного документа в настоящее время не определен. Минэкономразвития России, являясь правопреемником РосОЭЗ, фактически выступает стороной генерального соглашения. Отсутствие нормативных документов, регулирующих вопросы инвестиций, осуществляемых ОАО «ОЭЗ» за счет средств федерального бюджета, внесенных в уставный капитал общества, создают существенные пробелы в нормативном регулировании инвестиционной деятельности по формированию инфраструктуры на территории ОЭЗ, в том числе ОЭЗ ТВТ.

Так, в настоящее время отсутствуют нормативные документы Минэкономразвития России, устанавливающие: порядок согласования перечней объектов с ОАО «ОЭЗ»; порядок контроля или проведения каких-либо согласительных процедур проверки обоснованности определения сметной стоимости объектов, финансируемых в рамках проекта особых экономических зон за счет средств субъекта Российской Федерации.

Кроме того, применяемая в настоящее время форма финансирования из федерального бюджета строительства объектов ОЭЗ путем внесения федеральных средств в качестве вноса в уставный капитал ОАО «ОЭЗ» формально позволяет не осуществлять государственный контроль строительства в порядке, предусмотренном для капитальных

вложений за счет средств федерального бюджета, так как после внесения федеральных бюджетных средств в уставный капитал ОАО «ОЭЗ» данные средства превращаются в активы акционерного общества. Данная практика противоречит положениям подпункта 1 пункта 4 статьи 6 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», определяющим, что создание инфраструктуры особой экономической зоны осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования.

14. В течение более 5 лет расходование средств федерального бюджета на формирование особых экономических зон в общей сумме около 79 млрд. рублей осуществлялось без проведения какой-либо оценки эффективности. До настоящего времени в Минэкономразвития России нет единой концепции осуществления в целом проекта и развития особых экономических зон, отсутствуют экономические расчеты потребностей в инфраструктуре в зависимости от целей создания ОЭЗ, на которую тратятся значительные бюджетные средства. Минэкономразвития России недостаточно проводился анализ уровня спроса на объекты инфраструктуры со стороны резидентов и возможностей привлечения инвесторов в ту или иную особую экономическую зону.

В соответствии с пунктами 2 и 3 части 7 статьи 6 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ в случае досрочного прекращения существования ОЭЗ вложенные в создание ОЭЗ бюджетные средства становятся неэффективно израсходованными. При этом привлечение к ответственности должностных лиц, допустивших неэффективное расходование бюджетных средств, не предусмотрено.

Внесенные Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации в рамках исполнения поручений Президента Российской Федерации от 18 апреля 2011 года № Пр-997 и Председателя Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2011 года № ВП-П13-2621 проекты нормативных документов не содержат каких-либо предложений по осуществлению мониторинга разработки и контроля достижения показателей эффективности функционирования ОЭЗ, в том числе ОЭЗ ТВТ.

15. При финансировании Минэкономразвития России за счет средств федерального бюджета дополнительных эмиссий акций ОАО «ОЭЗ» в 2010 году допущен целый ряд нарушений законодательства, а также процедурных нарушений, в том числе:

- при дополнительном выпуске ценных бумаг от 18 мая 2010 года (государственный регистрационный номер 1-01-11350-А-005D) письмо ОАО «ОЭЗ» от 21 мая 2010 года № ИК-05/1334 в адрес Минэкономразвития России о направлении договора купли-продажи ценных бумаг дополнительного выпуска официально в Минэкономразвития России не зарегистрировано в связи с несоблюдением установленного решением о дополнительном выпуске ценных бумаг срока в 10 дней между датой направления договора купли-продажи ОАО «ОЭЗ» (21 мая 2010 года) и датой подписания данного договора (5 июля 2010 года), то есть фактически 45 календарных дней;

- распоряжение Минэкономразвития России от 8 сентября 2010 года № 93-АК «О решениях внеочередного общего собрания акционеров открытого акционерного общества «Особые экономические зоны» подписано при отсутствии обоснования необходимости увеличения уставного капитала на 30 млрд. рублей и в нарушение подпункта «а» пункта 4 статьи 1 Федерального закона от 23 июля 2010 года № 185-ФЗ, в соответствии с которым сумма взноса в уставный капитал ОАО «ОЭЗ» была предусмотрена в размере 8250 млн. рублей; допущен также ряд процедурных нарушений (в части принятия распоряжения от 8 сентября 2010 года № 93-АК и т. д.);

- договоры купли-продажи акций ОАО «ОЭЗ» от 3 декабря 2010 года № 23570-ЭН/Д25 на сумму 14919500 тыс. рублей и от 4 февраля 2011 года № Д-7-ЭН/Д25 на сумму

15080500 тыс. рублей заключались Минэкономразвития России с ОАО «ОЭЗ» без предварительного оформления заявления приобретателя (Российской Федерации в лице Минэкономразвития России), как этого требовало зарегистрированное Федеральной службой по финансовым рынкам 9 ноября 2010 года решение о дополнительном выпуске ценных бумаг ОАО «ОЭЗ»;

- решения о финансировании за счет средств федерального бюджета взносов в уставный капитал ОАО «ОЭЗ» принимались Минэкономразвития России в условиях отсутствия реального контроля за эффективностью расходования ОАО «ОЭЗ» средств на формирование инфраструктуры ОЭЗ, что привело в июле 2011 года к возникновению риска значительного превышения уставного капитала ОАО «ОЭЗ» над стоимостью чистых активов и необходимости уменьшения уставного капитала ОАО «ОЭЗ» или ликвидации данного акционерного общества (в соответствии с требованиями пунктов 6 и 7 статьи 35 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»).

16. Вопросы финансирования осуществления взноса в уставный капитал и предоставления субсидий ОАО «ОЭЗ» отражены в приказе Минэкономразвития России от 8 апреля 2010 года № 135, которым не предусмотрены процедуры, правила или порядок предоставления субсидий ОАО «ОЭЗ». Субсидии ОАО «ОЭЗ» в размере 670 млн. рублей на содержание объектов инфраструктуры, учтенных на балансе ОАО «ОЭЗ», были предусмотрены договором от 30 июля 2010 года № 13577-ЭН/Д25 между Минэкономразвития России и ОАО «ОЭЗ», фактическое предоставление Минэкономразвития России субсидий ОАО «ОЭЗ» составило 5,9 млн. рублей.

Сумма фактических заявок ОАО «ОЭЗ» на финансирование субсидий составила в 2010 году 1,8 % от предусмотренных в Федеральном законе от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ сумм субсидий, а реальное расходование средств федерального бюджета, выделенных в качестве субсидий ОАО «ОЭЗ», составило 0,9 % от предусмотренных Федеральным законом от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ сумм. При этом сумма полученных от размещения временно свободных денежных средств ОАО «ОЭЗ» на депозитах кредитных организаций в 2010 году в 261 раз превысила сумму выделенных в 2010 году ОАО «ОЭЗ» из федерального бюджета субсидий на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ, находящихся на балансе ОАО «ОЭЗ», а сумма чистой прибыли ОАО «ОЭЗ», распределяемой, в том числе, на финансирование эксплуатации объектов инфраструктуры ОЭЗ, превысила данные субсидии в 142,5 раза.

17. В настоящее время отсутствуют нормативные документы Минэкономразвития России, устанавливающие: порядок согласования перечней объектов с ОАО «ОЭЗ»; порядок контроля или проведения каких-либо согласительных процедур проверки обоснованности определения сметной стоимости объектов, финансируемых в рамках проекта особых экономических зон за счет средств субъекта Российской Федерации.

18. В нарушение пункта 4 статьи 6 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» по одной из 4 ОЭЗ ТВТ Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнительно-распорядительным органом муниципального образования, на территориях которых создается особая экономическая зона, не заключено соглашение, в котором устанавливаются, в том числе, объем и сроки финансирования создания инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур особой экономической зоны за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования.

19. В результате ликвидации РосОЭЗ часть федерального имущества РосОЭЗ и его территориальных органов, в частности, оборудование для IT-инфраструктуры, на об-

шую сумму 190022,5 тыс. рублей была передана в пользование ОАО «ОЭЗ» на основании договора хранения от 21 декабря 2010 года № 25184-00/Д25 в нарушение статьи 170 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 42 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

20. Передача полномочий государственным органам субъектов Российской Федерации в соответствии с соглашениями Минэкономразвития России с правительством Москвы от 20 мая 2010 года № 8023-ОС/Д25, правительством Санкт-Петербурга (от 28 мая 2010 года № 8576-ОС/Д25), администрацией Томской области (от 30 апреля 2010 года № 6950-ОС/Д25) и администрацией Московской области (от 7 мая 2010 года № 7318-ОС/Д25) по управлению особыми экономическими зонами требует установления контроля со стороны Минэкономразвития России за осуществлением соответствующих функций на уровне субъектов Российской Федерации. В настоящее время порядок осуществления такого контроля в Минэкономразвития России отсутствует.

Предложения

1. Направить информацию об основных итогах контрольного мероприятия и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить представление в Министерство экономического развития Российской Федерации, в котором предложить:

- в пределах компетенции обеспечить обновление и четкую иерархию документов стратегического планирования в части взаимоувязки целей, задач и показателей эффективности, финансового обеспечения в сфере формирования и функционирования национальной инновационной системы, включая инновационную инфраструктуру;

- организовать работу и подготовить совместно с заинтересованными ведомствами нормативные документы по формированию системы мониторинга достижения запланированных индикаторов и установлению механизмов регулярной отчетности по их результатам в сфере инновационной деятельности (в том числе по элементам инновационной инфраструктуры);

- рассмотреть вопрос о создании реестра (базы данных) или организации статистического наблюдения по объектам инновационной инфраструктуры, финансируемым из федерального бюджета (по количеству, организационно-правовой форме, объемам финансирования и целевым показателям), в разрезе ведомств и территорий;

- ускорить совместно с заинтересованными ведомствами работу по созданию системы мониторинга эффективности реализации программы поддержки малого и среднего предпринимательства, а также мероприятий по поддержке малых форм инновационного предпринимательства, обеспечив при этом прозрачность расходов на инновационную инфраструктуру;

- усилить контроль за выполнением соглашений, заключенных Минэкономразвития России с субъектами Российской Федерации, по предоставлению субсидий на создание и поддержку инновационной инфраструктуры;

- принять необходимые меры по прекращению практики перечисления субсидий на создание инновационной инфраструктуры в сфере малого и среднего предпринимательства субъектам Российской Федерации в конце года;

- внести предложения по определению функций и полномочий Минэкономразвития России в части выработки государственной политики в инновационной сфере и координации инновационной деятельности нормативным правовым актом;

- обеспечить обновление и утверждение административных регламентов по осуществлению государственных функций, связанных с управлением особыми экономическими зонами;

- обеспечить разработку и утверждение перспективных планов развития всех ОЭЗ, а также подготовку на основе перспективных планов развития уже созданных ОЭЗ и на основе приоритетных направлений развития экономики Российской Федерации проекта нормативного документа, отражающего вопросы государственной политики в отношении особых экономических зон;

- привести в соответствие с положениями пункта 4 статьи 7 Федерального закона от 22 июня 2005 года № 116-ФЗ утвержденное приказом Минэкономразвития России от 20 октября 2010 года № 502 Положение о наблюдательном совете особой экономической зоны;

- обеспечить разработку нормативных документов, регулирующих порядок осуществления инвестиций за счет средств федерального бюджета, внесенных в уставный капитал ОАО «ОЭЗ». Определить статус генерального соглашения с ОАО «ОЭЗ»;

- рассмотреть вопрос о внесении изменений в пункты 2 и 3 части 7 статьи 6 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ с целью приведения данного закона в соответствие со статьей 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации;

- обеспечить соблюдение требований подпункта 7 пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ, а также приказа Минэкономразвития России от 20 октября 2006 года № 333 по принятию решений о передаче ОАО «ОЭЗ» функций государственного заказчика, издаваемых на основании ежегодно заключаемых дополнительных соглашений к соглашениям о создании ОЭЗ с перечнями объектов инфраструктуры;

- привести в соответствие с действующим законодательством передачу федерального имущества - оборудования для IT-инфраструктуры в пользование ОАО «ОЭЗ» (переданного по договору хранения от 21 декабря 2010 года № 25184-00/Д25 на сумму 190022,5 тыс. рублей);

- рассмотреть вопрос о целесообразности выделения из федерального бюджета субсидий ОАО «ОЭЗ» на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ;

- обеспечить принятие решений о финансировании за счет средств федерального бюджета взносов в уставный капитал ОАО «ОЭЗ» с учетом результатов реального контроля за эффективностью расходования ОАО «ОЭЗ» средств на формирование инфраструктуры ОЭЗ, а также результатов финансово-хозяйственной деятельности ОАО «ОЭЗ»;

- принять меры к недопущению снижения уставного капитала и ликвидации ОАО «ОЭЗ» в соответствии с требованиями пунктов 6 и 7 статьи 35 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»;

- подготовить нормативные документы по порядку осуществления мониторинга за разработкой и контролем достижения показателей эффективности функционирования ОЭЗ;

- обеспечить контроль со стороны Минэкономразвития России за осуществлением полномочий по управлению особыми экономическими зонами, переданных субъектам Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. А. ПИСКУНОВ