

“О проблемах развития наукоградов Российской Федерации (на примере развития городов Дубна и Обнинск)”

(Аналитическая записка)

Введение

Настоящая аналитическая записка подготовлена в соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год (п. 1.5.11.3.1).

В ходе подготовки записки была изучена правовая база создания и развития наукоградов Российской Федерации, основные проблемы развития отечественного научного потенциала, проанализированы и систематизированы результаты мероприятий в отдельных наукоградах (г. Дубна Московской области и г. Обнинск Калужской области), их финансовое обеспечение. При этом использовались информационные данные современного состояния территориальных образований с градообразующим научно-производственным комплексом в России и за рубежом, а также другие аналитические и справочные материалы.

Мировой опыт убедительно свидетельствует о том, что в настоящее время научно-техническая деятельность является решающим фактором экономического развития, а также в значительной мере способствует преодолению кризисных явлений и стабилизации экономики. Новые знания, воплощенные в технологиях, оборудовании и организации производства, в промышленно развитых странах обеспечивают свыше 75 % прироста валового внутреннего продукта (ВВП). Объем мирового рынка наукоемкой продукции составляет более 2,0 трлн. долл. США.

Уровень развития научно-технической сферы определяет эффективность экономической деятельности, обороноспособность, духовную и политическую культуру населения страны, защищенность личности и общества от воздействия неблагоприятных природных и антропогенных факторов.

Как показывает практика, ни одно развитое государство не может обеспечить себе устойчивые позиции как в экономическом, так и в военно-политическом плане, если оно не имеет необходимые научно-технические заделы. Страны, не способные выдержать конкуренцию в сфере научных исследований, не только обречены на экономическое отставание, низкий уровень жизни граждан, но и могут столкнуться с угрозой потери государственного суверенитета.

Между тем в России в последнее время научный фактор был фактически исключен из числа стратегических государственных приоритетов. Акценты российских реформ в основном касались изменений отношений собственности и финансовой сферы. Научно-техническая сфера и, в первую очередь, отечественная наука оказалась одной из тех областей деятельности, для которых последствия перехода к рынку носили наиболее деструктивный характер.

Реальные ассигнования на науку из федерального бюджета в течение 1991-1996 годов реально сократились в 6 раз, а среднемесячная заработная плата - почти в 3 раза.

Требование Федерального закона “О науке и государственной научно-технической политике” в части финансирования научных исследований и экспериментальных работ гражданского назначения в размере не менее 4 % расходной части федерального бюджета не выполняется. Ежегодное приостановление действия указанной законодательной нормы свидетельствует об отсутствии необходимой государственной поддержки научной сферы.

Проверки Счетной палатой Российской Федерации (далее - Счетная палата) Минпромнауки России, государственных академий наук, в том числе Российской академии наук, государственных научных центров и научных фондов показали, что отсутствие

необходимого финансирования привело к негативным последствиям. В особенности это касается материально-технического оснащения научных исследований, и, как следствие, неизбежного снижения их уровня и эффективности.

Очевидны упущения и в работе с научными кадрами. В социальных слоях, привыкших относить себя к общественной элите, но фактически потерявших этот статус, проявляются достаточно негативные тенденции, которые выражаются как в смене профессиональной направленности, так и в “утечке мозгов” за рубеж, и развивают в результате западную науку. В частности, в январе 2001 года в одной из физических лабораторий США российскими учеными был остановлен луч света. Данное открытие поможет впоследствии совершить глобальный скачок, например, в развитии компьютерных технологий. В целом упущения в работе с научными кадрами привели к сокращению отечественного научного потенциала, состояние которого не соответствует интересам России и ее месту в мировом сообществе.

Существенную роль в этом сыграли и просчеты в стратегии реформирования науки, организации научно-технической деятельности. В результате наука в значительной степени была исключена из процесса реформирования экономики. Она не обеспечивала последовательного создания научного “задела”, крайне необходимого для активизации факторов экономического и социального прогресса, для преодоления отставания России от развитых стран.

Отсутствие в настоящее время необходимого материально-технического и информационного обеспечения научных исследований не может быть компенсировано энтузиазмом ученых даже при условии повышения уровня их заработной платы. Без кардинальных перемен прогрессирующее отставание научно-технического потенциала России от мирового уровня без проведения радикальных изменений неизбежно. Поэтому решение проблемы его сохранения и развития является первоочередной государственной задачей.

В современной экономике добиться ощутимого и быстрого успеха можно лишь путем концентрации ресурсов государства на приоритетных направлениях развития науки и технологий, обеспечения рыночной конкурентоспособности экономики на основе существенной инновационной и технологической перестройки. При этом следует отметить, что значительный научно-технический потенциал России сосредоточен более чем в 50 муниципальных образованиях 20 субъектов Российской Федерации: в Московской области - г. Дубна, г. Королев, г. Зеленоград, г. Пущино, г. Троицк, Звездный городок, г. Протвино, в Калужской области - г. Обнинск, в Тамбовской области - г. Мичуринск, в Ленинградской области - г. Гатчина и г. Сосновый бор, в Новосибирской области - рабочий поселок (далее - р. п.) Кольцово и т.д.

Поэтому в современных условиях ограниченности материально-технических ресурсов решающим фактором и опорными точками сохранения и развития научно-технического потенциала страны, гарантирующими твердую позицию России на мировом рынке, создающими государству необходимый международный авторитет, могут и должны стать такие муниципальные образования, в которых сконцентрирован своеобразный сгусток науки, в том числе фундаментальной, и производства.

Основные задачи и промежуточные результаты развития г. Дубны и г. Обнинска как наукоградов

В соответствии с Федеральным законом “О статусе наукограда Российской Федерации” государственная поддержка каждого из таких муниципальных образований осуществляется путем присвоения им указами Президента Российской Федерации ста-

туса наукограда Российской Федерации, утверждением и реализацией программ их развития, включая социальные проблемы.

Деятельность наукоградов Российской Федерации основывается на принципах консолидации местного научно-производственного потенциала, ориентации научно-производственных комплексов на перспективные исследования и разработки, выпуск наукоемкой конкурентоспособной продукции, комплексное развитие города и его социальной сферы, решение экологических проблем, а также соблюдение взаимных интересов Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, на территории которого размещен конкретный наукоград, и собственно муниципального образования - наукограда.

В указах Президента Российской Федерации по созданию наукоградов Российской Федерации обращено внимание на 4 главные задачи, которые должны решать наукограды:

- обеспечение высокого уровня фундаментальных научных исследований;
- создание новых технологий и конкурентоспособной, в том числе импортозамещающей, высокотехнологичной продукции;
- подготовка высококвалифицированных специалистов;
- достижение устойчивого бездотационного социально-экономического развития муниципального образования как наукограда Российской Федерации и улучшение качества жизни его населения.

Источниками финансирования развития наукоградов России являются федеральный бюджет, бюджет субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен наукоград и, собственно, бюджет наукограда, а также внебюджетные средства.

В настоящее время статус наукограда Российской Федерации имеют 4 муниципальных образования: г. Обнинск Калужской области, г. Дубна, г. Королев Московской области и р. п. Кольцово Новосибирской области (указы Президента Российской Федерации: “О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Обнинску Калужской области” от 6 мая 2000 года № 821; “О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Дубне Московской области” от 20 декабря 2001 года № 1472; “О присвоении статуса наукограда Российской Федерации г. Королеву Московской области” от 12 апреля 2001 года № 416; “О присвоении статуса наукограда Российской Федерации рабочему поселку Кольцово Новосибирской области” от 17 января 2003 года № 45).

На развитие наукоградов в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на 2000-2003 годы выделено 860,0 млн. рублей, в том числе в 2000 году - 15,0 млн. рублей; в 2001 году - 245,0 млн. рублей, в 2002 году - 280,0 млн. рублей, в 2003 году - 320,0 млн. рублей.

В г. Обнинске и в г. Дубне Счетной палатой проверено финансовое обеспечение и ход реализации программ их развития как наукоградов Российской Федерации. На их развитие из всех источников финансирования были использованы средства в следующих объемах:

Показатели	(тыс. руб.)			
	2000 г. г. Обнинск	2001 г. г. Обнинск	2002 г. г. Дубна г. Обнинск	
Объемы и источники финансирования - всего, в том числе за счет средств:	188958	437128	122042	496546
федерального бюджета	15000	195000	97846	182154
федеральных органов исполнительной власти и федеральных целевых программ	-	2453		4951
бюджета субъекта РФ	92006*	117343*	18670	149024*
бюджета города	66553*	93914*	5526	129676*
внебюджетных источников	15399*	28418*	-	30741*

*По данным отчетов об исполнении программ.

Примеры развития наукоградов показывают, что в таких муниципальных образованиях чаще всего происходит интеграция науки и производства, реализуются совместные проекты, объединяющие научный и производственный потенциал различных организаций и концентрирующие ресурсы на приоритетных направлениях науки и техники.

В г. Обнинске, где реализация программы его развития как наукограда Российской Федерации осуществляется с 2000 года, образованы 3 научно-производственных центра, организационно-правовой формой которых является некоммерческое партнерство.

В частности, в результате интеграции возможностей нескольких учреждений, предприятий и организаций научно-производственного комплекса города, создан Научно-производственный центр ядерной медицины и радиофармацевтики, основной целью деятельности которого является разработка и производство новых видов радиофармпрепаратов, предназначенных для диагностики и терапии онкологических и неонкологических заболеваний.

В наукограде реализована технология нейтрон-захватной терапии, в которой воплощены результаты работы обнинских физиков, радиобиологов и врачей. Указанный метод лечения ориентирован на те виды злокачественных опухолей, которые не поддаются другим известным методам лечения.

Филиал Государственного научного центра Российской Федерации Научно-исследовательского физико-химического института им. Л.Я. Карпова на базе собственных разработок в области радиационных технологий, увеличивающих прочность изделий во много раз, организовал производство пенополиэтилена и изделий из него, что дает возможность использовать их в автомобильной, электротехнической, медицинской, кожевенной, бумажной, текстильной промышленности. Институт приступает к производству термоусаживающихся полимерных изделий, предназначенных для изоляции трубопроводов с целью предохранения от коррозии, что также имеет особое значение для нашей страны. Из радиационно сшитого пористого полиэтилена изготавливаются фильтры для воды, диспергаторы воздуха, аэраторы, а также товары бытового назначения.

Благодаря государственной поддержке Научно-производственное предприятие "Технология" реализует в промышленности разработанные для космонавтики высокие технологии. Это относится к технологии производства полутвержденной радиационно обработанной ленты, предназначенной для неметаллической оснастки, используемой для изготовления корпусов ракет. Такая технология дает возможность многократно использовать неметаллическую оснастку, значительно уменьшить вес ленты и снизить ее себестоимость.

По новым технологиям данное предприятие изготавливает тигли для стоматологических сплавов, которые в отличие от зарубежных аналогов выдерживают десятикратное увеличение плавок. Впервые в России разработаны и запущены в производство керамические тепловые насадки для разлива алюминия, которые успешно используются предприятием "Агрисовгаз" в г. Малоярославце Калужской области.

Мерами по поддержке малого инновационного предпринимательства, принятыми в этом наукограде на подготовительном этапе в 1999 году, начался рост количества малых предприятий наукоемкого бизнеса.

В настоящее время инновационная деятельность сосредоточена в 535 малых и средних городских предприятиях, которые производят наукоемкую продукцию, в том числе анализаторы газов и жидкостей, фильтры, счетчики тепловой энергии, новые строительные материалы, специальные небьющиеся стекла для авиации и железнодорожного транспорта и др.

В целях реализации инновационной модели развития г. Обнинска существенное внимание уделяется формированию инфраструктуры инновационной деятельности, важным элементом которой является складывающаяся система взаимодействия: бизнес-инкубатор - технологический парк - муниципальная промышленная зона.

В целом можно сказать, что г. Обнинск как наукоград Российской Федерации развивается достаточно успешно. Из 25 контрольных показателей, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации, по 19 позициям они превышены.

В отличие от г. Обнинска развитие г. Дубны как наукограда Российской Федерации осуществляется только с 2002 года, но и за первый год из 23 контрольных показателей 13 уже перевыполнены. Например, достигнуто превышение показателя объема выполненных работ в части проведения фундаментальных научных исследований по приоритетным для наукограда направлениям в 2,9 раза.

Подготовка к присвоению г. Дубне статуса наукограда Российской Федерации инициировала процесс, в котором результаты фундаментальных исследований, проводимых в Объединенном институте ядерных исследований и других отечественных центрах ядерной физики, стали основанием для принятия решения о строительстве завода по производству устройств и оборудования для плазмофереза крови и других жидкостей.

В 2002 году закрытым акционерным обществом “Трекпор технолоджи” в г. Дубне завершено строительство такого завода. Производительность введенного в эксплуатацию завода составляет до 500 тыс. плазмодифильтров в год. На заводе построен промышленный ускоритель для производства трековых мембран, отлажено производство приборов для проведения донорского и лечебного плазмофереза. К реализации проекта привлечены частные инвестиции, объем которых составил около 6,0 млн. долл. США.

Необходимо отметить, что отечественные разработки плазмодифильтров и их внедрение в производство позволяют освободиться от импортной зависимости в этих аппаратах. При этом стоимость отечественных плазмодифильтров значительно ниже зарубежных аналогов (8,0 против 25,0 тыс. долл. США), также ниже стоимость и расходных материалов к ним за комплект (20,0 против 40,0 долл. США).

В закрытом акционерном обществе “Научно-производственном объединении “АпАТЭК” наукограда, специализирующемся на разработке технологий и производстве изделий из конструкционных стеклопластиков, налажен выпуск комплекта изделий интерьеров пассажирских вагонов; при поддержке программы “Наукоград” и в интересах железных дорог и РАО “ЕЭС России” ведутся разработки и начаты поставки нового семейства изоляторов на основе стеклопластика и силиконовой резины

В закрытом акционерном обществе “Научно-производственный центр “Аспект” начаты экспортные поставки ранее разработанных приборов семейства “Янтарь”, предназначенных для обеспечения контроля радиоактивных материалов в перемещаемых грузах. Кроме того, на этом предприятии начато производство приборов нового типа, ведутся разработки приборов для обнаружения в составе перемещаемых грузов наркотиков и взрывчатых веществ.

В наукоградах успешно развивается международное сотрудничество и кооперация с иностранными фирмами: развивается сотрудничество между городами-побратимами Обнинском и Окриджем, штат Теннесси, США, появились бизнес-проекты при участии фирм Финляндии, Нидерландов, Германии, Китая, проводятся международные конференции по проблемам экологии, создан Франко-Российский институт делового администрирования, заключено соглашение о размещении на новой муниципальной промышленной зоне компьютерной фирмы “Kraftway” и югославской фармацевтической компанией “Nemofarm” и др.

В г. Дубне осуществляет деятельность Объединенный институт ядерных исследований, имеющий международный статус. В городе также ведется строительство ряда объектов с участием иностранного капитала. Обществом с ограниченной ответственностью “Производственные заводы “Атлас-Русь” (дочернее предприятие польского концерна “Атлас”) ведется строительство завода строительной химии. Объем инвестиций в 2002 году составил 44091,0 тыс. рублей. Австрийской фирмой “Лисик”, специализирующейся на производстве высокотехнологичных автоматизированных линий для обработки изделий из стекла, принято решение о строительстве в городе машиностроительного завода. Инвестиции в основной капитал за 2002 год составили 19260,0 тыс. рублей. Обществом с ограниченной ответственностью “Декора-Рус” (Польша) ведутся подготовительные работы по размещению производства отделочных материалов из ПВХ. Инвестиции в производство в 2002 году составили 1209,0 тыс. рублей. Обществом с ограниченной ответственностью “ТПП “Раут” завершена разработка, налажено производство и произведены первые поставки новых типов импортозамещающих окон на основе резины и конструкционных стеклопластиков для пассажирских вагонов и электропоездов. Закрытым акционерным обществом “Адваком” (предприятие со 100 % иностранным капиталом - Великобритания, Кипр) с 2002 года развернуто производство высокотехнологичной и импортозамещающей кабельной продукции для компьютерных сетей и коммутационного сетевого оборудования.

Одной из главных задач, поставленных перед наукоградами при их создании, является подготовка высококвалифицированных специалистов высшими учебными заведениями и научными учреждениями указанных наукоградов. За время реализации программ подготовлено 20 докторов наук, 209 кандидатов наук, 2708 специалистов с высшим образованием. Основная часть выпускников трудоустроилась в научные, коммерческие и другие организации этих городов.

Анализ результатов начального этапа развития г. Обнинска и г. Дубны как наукоградов Российской Федерации убедительно показывает уникальные возможности данной организационной формы государственной поддержки научно-технической деятельности.

В современных условиях наукограды могут и должны стать ведущими звеньями научно-технического возрождения страны.

Проверки показали положительное влияние данной формы государственной поддержки на развитие научно-производственных комплексов наукоградов, их социально-экономическое развитие и повышение уровня жизни их населения. В этих городах приостановлены негативные процессы в области воспроизводства научного потенциала, сохранены научные школы, созданы отдельные виды конкурентоспособной продукции и технологий, укреплены местные бюджеты.

В то же время необходимо констатировать, что масштабного прорыва в научно-техническом развитии наукоградов и стабилизации городских финансов пока осуществить не удалось. Это в определенной степени обусловлено не только начальной стадией этого процесса и недостаточностью их финансового обеспечения, но и недостатками и упущениями в проводимой работе, существенно снижающими эффективность этой перспективной формы государственной поддержки.

Недостатки в развитии муниципальных образований как наукоградов Российской Федерации

1. В части формирования перечня проектов

Государственные заказчики (администрации Калужской и Московской областей) и исполнители программ развития городов Дубны и Обнинска как наукоградов Российской Федерации (администрации г. Обнинска и г. Дубны) не обеспечивали четкий по-

рядок формирования и реализации программных мероприятий (проектов), что неизбежно снижает уровень эффективности и комплексный характер развития наукоградов и в конечном счете эффективность использования бюджетных средств. Имеет место неоправданная дифференциация отдельных проектов.

Решением Совета депутатов г. Дубны от 31 января 2002 года утверждена Программа социально-экономического развития города на 2002 год, в которой вопросы его развития как наукограда Российской Федерации не нашли должного отражения, “ввиду неопределенности предполагаемых объемов финансирования из федерального бюджета”. В дальнейшем изменения в нее не вносились.

Мероприятия (проекты) по развитию г. Дубны как наукограда Российской Федерации формировались непосредственно городской администрацией, согласовывались с правительством Московской области как государственным заказчиком, но Наблюдательным советом своевременно не утверждались.

В г. Обнинске отсутствует комплексный характер формирования перечня проектов. Формирование указанного перечня на очередной год осуществлялось только за счет средств федерального бюджета, а перечень проектов, реализуемых за счет средств бюджета Калужской области или бюджета г. Обнинска, не формировался.

При этом средства бюджетов Калужской области и г. Обнинска, представленные в отчетах о реализации программы его развития как наукограда России, утвержденные Наблюдательным советом, представляют собой, по существу, показатели текущего финансирования работ в основном по социально-экономическому развитию наукограда из бюджета г. Обнинска. Перечень данных мероприятий (проектов) на 2000-2002 годы отсутствовал. Следует отметить, что в 2003 году перед проведением Счетной палатой проверки, этот недостаток был устранен.

В перечень проектов развития г. Обнинска на очередной год, реализуемых за счет средств федерального бюджета, в течение года в рабочем порядке вносились существенные изменения и дополнения, которые утверждались Наблюдательным советом Программы только по факту их исполнения. Например, в перечень проектов, предусмотренных к реализации в 2001 году, было включено 42 проекта, фактически 14 проектов не профинансировано, вместо них профинансировано 16 других проектов, которые были утверждены Наблюдательным советом по факту в составе отчета за 2001 год.

На 2002 год предусматривалась реализация 41 проекта, фактически по 3 проектам финансирование не осуществлялось, а в отчет, утвержденный Наблюдательным советом, по факту включено дополнительно 6 новых проектов. Кроме того, в отчет включались работы по социально-экономическому развитию города, профинансированные из городского бюджета, и их стоимость. Договоры по указанным выше работам не заключались и в качестве программных мероприятий на этапе формирования не рассматривались.

В результате отсутствия комплексного подхода к формированию перечня мероприятий (проектов) программы развития наукоградов, реализация отдельных проектов, имеющих общую основу, осуществлялась по разным договорам (соглашениям), что отразилось на последующих решениях конкурсной комиссии. Например, в г. Дубне по проекту разработки технико-экономических обоснований реконструкции автодорожного перехода через сооружения Ивановской ГЭС и перехода через канал им. Москвы не была предусмотрена необходимость использования мостовых конструкций из композиционных материалов на основе крупногабаритных профилей, изготовленных по другому проекту и другим исполнителем, также избранным по конкурсу. Такое положение неизбежно ведет к неэффективному использованию бюджетных средств и возникновению бросовых затрат.

Подобное положение имело место и в г. Обнинске по проекту создания технологического парка, согласно которому предусматривалось проведение комплекса проектно-изыскательских работ по индустриальной зоне. В то же время она является частью новой муниципальной промышленной зоны, и работы по ней поручены этому же исполнителю.

Подобные недостатки в значительной степени обусловлены отсутствием достаточной нормативной правовой базы развития муниципальных образований как наукоградов Российской Федерации. Так, при решении вопроса о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда не был установлен порядок финансирования программных мероприятий за счет средств федерального, областного и городского бюджетов, что противоречит постановлению Правительства Российской Федерации “Об утверждении критериев присвоения муниципальному образованию статуса наукограда и Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда и прекращения этого статуса” от 22 сентября 1999 года № 1072 (пункт 2 “в” Порядка). Кроме того, до настоящего времени отсутствуют утвержденные Правительством Российской Федерации федеральные целевые программы развития г. Обнинска и г. Дубны, предусмотренные Федеральным законом “О статусе наукограда Российской Федерации”, и которые имеют наиболее полное нормативно-правовое обеспечение.

2. В части организации конкурсов

Проведение конкурсного отбора проектов для муниципальных образований, осуществляющих развитие городов как наукоградов, является требованием Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года № 305 “О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд”. В то же время указанное требование в проверенных наукоградах в полном объеме не выполнялось.

В значительной степени это обусловлено отсутствием в этих муниципальных образованиях федеральных целевых программ (далее - ФЦП) их развития как наукоградов Российской Федерации, обладающих наиболее полным правовым обеспечением в этой области. Формирование таких ФЦП предусмотрено Федеральным законом “О статусе наукограда Российской Федерации”. Программам развития наукоградов, утвержденным Президентом Российской Федерации, статус федеральных целевых программ не придан.

В г. Обнинске и г. Дубне не установлен механизм конкурсного отбора исполнителей и открытия финансирования по проектам развития этих городов как наукоградов Российской Федерации, а существующий конкурсный механизм не был адаптирован под новую форму государственной поддержки науки. Это стало причиной того, что отбор исполнителей программных мероприятий, применяемый в наукоградах, имеет значительные недостатки, а часть проектов вообще не проходила конкурсного отбора.

В г. Обнинске администрацией города и ее финансово-экономическим управлением заключались соглашения с исполнителями программных мероприятий, выступающими в роли заказчиков-застройщиков (подрядчиков), которые не прошли конкурсного отбора. В свою очередь, некоторые исполнители (подрядчики) сами заключали договоры с субподрядчиками, но уже отобранными по конкурсу. При этом конкурсы проводились городским тендерным (конкурсным) комитетом, утвержденным еще в 1997 году, т. е. до принятия Федерального закона “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд”, по ранее принятым правилам. С принятием указанного Федерального закона изменения в порядок проведения конкурсов не вносились.

Такой порядок принятия решений не предусмотрен действующим законодательством, а размещение заказов у единственного исполнителя (не прошедшего через проце-

дуру конкурсного отбора) осуществлялось без решений представительного органа местного самоуправления.

Вопросы конкурсного отбора исполнителей администрацией г. Обнинска и дирекцией программы “Наукоград” не рассматривались, решения о проведении конкурсов подрядчиков отсутствуют. При отборе субподрядчиков не обосновано проведение закрытых торгов (конкурсов), а использование “оферты”, как предложения для заключения договора, предусмотренного статьей 435 Гражданского кодекса Российской Федерации, в конкурсном законодательстве не применяется.

В г. Дубне порядок размещения заказов в рамках его развития как наукограда Российской Федерации также имеет ряд существенных недостатков.

В 2002 году в рамках программных мероприятий заключены контракты и договоры на выполнение работ по 38 мероприятиям (проектам) сметной стоимостью 866,7 млн. рублей. Из них только по 50 % проектов исполнители были определены по конкурсам, а без их проведения размещены заказы у 19 других исполнителей. Сметная стоимость заказов, размещенных у единственного заказчика, составляет 663,8 млн. рублей. При этом размещение заказов без проведения конкурсов и без решений представительного органа власти противоречит не только положениям статей 71 и 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации, но и Соглашению между правительством Московской области (заказчиком) и администрацией города (исполнителем Программы) о порядке реализации программы “Наукоград”.

При этом в ряде конкурсов по размещению государственных заказов в рамках развития г. Дубны как наукограда также выявлены существенные недостатки, свидетельствующие о нарушении основных требований Федерального закона “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд”, в части выявления поставщика (исполнителя) товаров (работ, услуг) для государственных нужд, обеспечивающего оптимальные условия исполнения государственного контракта. Например, победителем конкурса на поставку маневрового тепловоза для муниципальной железной дороги без соответствующих экономических обоснований признано ООО “Полимер-Сервис”, хотя его конкурсное предложение по стоимости превышало предложения ряда других участников конкурса (по некоторым позициям более чем на 1000,0 тыс. рублей).

Конкурсы по проектам создания социальной инфраструктуры наукограда объявлялись с указанием заранее определенной, но не имеющей соответствующего обоснования, стоимости. Проведение ряда конкурсов сводилось, по существу, только к выбору исполнителей, предлагающих, по мнению конкурсной комиссии, лучшие условия реализации. При этом имелись случаи участия в конкурсах афелированных лиц, что ставит под сомнение объективность принятых решений о победителях конкурсов и является нарушением положений статьи 9 Закона РСФСР “О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках”. Такое положение установлено при проведении конкурсов по проектам: “Ремонт помещений главного корпуса ФГУП “НИИ “Атолл” для размещения инновационно-технологического инкубатора”; “Поставка оборудования для модульного растворо-бетонного узла”; “Прокладка линий связи до образовательных учреждений города и инновационно-технологического инкубатора (создание единой информационной образовательной сети)”; “Реализация программы по эффективному использованию природного газа в теплоснабжении малых городов” и др.

Имелись случаи, когда конкурсная комиссия принимала решения об увеличении стоимости проектов, объявленных распоряжением главы г. Дубны, например, по эффективному использованию природного газа (на 59,5 млн. рублей) и по поставке башенного крана (на 1,0 млн. рублей) без официального решения администрации науко-

града по данному вопросу. Тем самым конкурсная комиссия превысила предоставленные ей полномочия. Кроме того, имелись случаи, когда конкурсной комиссией не учитывалось отсутствие в уставе победителя вида деятельности, предусмотренной конкурсным проектом, а также отсутствие соответствующей лицензии, являющейся обязательной для проведения работ по проекту, объявленному на конкурс.

Подобные недостатки свидетельствуют о неэффективном использовании государственных и муниципальных средств.

3. В части финансирования

В настоящее время существует несколько путей направления средств федерального бюджета на развитие наукоградов Российской Федерации: основной - финансирование из федерального бюджета по программам их развития; а также через различные федеральные целевые программы, реализуемые на территории наукоградов; из средств, выделяемых федеральными министерствами и ведомствами на реализацию отраслевых приоритетов, а также из федеральных фондов.

В части финансирования наукоградов средствами федерального бюджета существуют серьезные проблемы, снижающие эффективность их использования. Так, непосредственно из федерального бюджета финансирование наукоградов осуществляется по разделу 21 “Финансовая помощь бюджетам других уровней”. По конкретному наукограду суммы финансирования в утвержденном бюджете не определялись. Такое положение противоречит указам Президента Российской Федерации о присвоении статуса наукограда Российской Федерации отдельным муниципальным образованиям.

В этом плане показательна эволюция бюджетного финансирования, прошедшая в 2000-2002 годах и в истекшем периоде 2003 года.

Субвенции на реализацию программы развития г. Обнинска как наукограда Российской Федерации были предусмотрены только в Федеральных законах: “О федеральном бюджете на 2000 год” - в размере 15000,0 тыс. рублей и “О федеральном бюджете на 2001 год” - в размере 65000,0 тыс. рублей. С присвоением статуса наукограда Российской Федерации другим муниципальным образованиям (г. Дубна, г. Королев) появилась возможность распространить опыт финансирования программы развития первого наукограда Российской Федерации. Однако этого не произошло, поскольку в ведомственной структуре расходов федерального бюджета отдельные строки о субвенциях на реализацию программы “Наукоград” конкретно для других наукоградов не были включены, а отдельная строка для г. Обнинска была удалена. Вместо этого, на реализацию программ развития городов как наукоградов Российской Федерации субвенции стали предусматриваться только общей суммой.

В федеральном бюджете на 2002 год на эти цели выделено 280,0 млн. рублей, а на 2003 год - 320,0 млн. рублей. Указанные средства выделялись в 2002 году 3 наукоградам: Обнинск, Дубна, Королев, в 2003 году - 4 наукоградам, включая рабочий поселок Кольцово. Эти показатели следует рассматривать в двух аспектах: во-первых, законодательно право распределения общей суммы субвенций по наукоградам никому не предоставлялось. На практике конкретные суммы бюджетного финансирования определялись Минфином России, причем значительно позже, чем Федеральный закон о федеральном бюджете на очередной год вступал в силу. Такое положение делает невозможным своевременное формирование всех мероприятий (проектов) программ развития наукоградов, что снижает их комплексный характер. Это негативно отражается на плане развития наукограда в целом и на эффективном использовании выделяемых средств; во-вторых, объемы выделенных субвенций не в полной мере учитывают потребности в развитии всей системы наукоградов России. Субъективный подход к определению объема таких ассигнований подтверждается тем, что объем средств, выделенных на

развитие наукоградов России, в федеральном бюджете на 2003 год не изменился, несмотря на то, что в 2003 году число наукоградов увеличилось - к наукоградам добавился рабочий поселок Кольцово.

Финансирование предприятий и организаций научно-производственных комплексов наукоградов из федерального бюджета по различным федеральным целевым программам, реализуемым на территории наукоградов, практически не увязывается с программами, утвержденными Президентом Российской Федерации, и оно в недостаточной степени учитывает новый статус муниципального образования.

При выполнении организациями научно-производственного комплекса г. Обнинска работ по отдельным федеральным целевым программам, не все объемы по ним учтены в объемах финансирования программы его развития как наукограда Российской Федерации. Такое положение имеет место, несмотря на то, что федеральные органы исполнительной власти, являясь государственными заказчиками таких федеральных целевых программ, определены исполнителями программы развития г. Обнинска как наукограда Российской Федерации.

Финансирование предприятий, организаций и учреждений, находящихся на территории наукоградов, из средств, выделяемых федеральным министерствам и ведомствам на реализацию отраслевых приоритетов, также слабо увязано с программами развития наукоградов Российской Федерации, хотя многие из них, например, в г. Обнинске, также являются исполнителями Программы "Наукоград". Например, контрольные показатели финансирования за счет федеральных органов исполнительной власти и федеральных целевых программ в г. Обнинске выполнены только на 25 процентов. Это обусловлено тем, что объемы финансирования, предусмотренные в программе "Наукоград", до конкретных федеральных органов исполнительной власти не были доведены.

Таким образом, финансирование развития наукоградов в рамках различных ФЦП и отраслевых министерств носит формальный характер и не отвечает поставленным перед ними задачам при установлении муниципальным образованиям указанного статуса.

Другим источником финансирования программных мероприятий является бюджет субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен наукоград. При этом механизм указанного финансирования у разных субъектов различен.

В 2002 году на финансирование программы развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации непосредственно из бюджета Московской области было направлено 18,7 млн. рублей. Указанная сумма составляет 15,3 % от общего объема средств, направленных из всех источников финансирования на развитие наукограда, в то время как сумма средств федерального бюджета, направленная на эти же цели, составляет 97,8 млн. рублей, или 80,0% от общей суммы. Такое соотношение свидетельствует, с одной стороны, о существенности государственной поддержки наукограда из средств федерального бюджета, с другой стороны - о резервах субъекта Российской Федерации, на территории которого находится данный наукоград, в части финансирования программы его развития.

Однако необходимо отметить, что субъекты Российской Федерации, на территории которых находится наукограды, не всегда учитывают их особый статус и специфику деятельности, что существенно снижает возможность эффективного развития этих муниципальных образований. К примеру, правительством Московской области после присвоения г. Дубне статуса наукограда Российской Федерации и утверждения программы его развития снижены нормативы отчислений в городской бюджет от налога с физических лиц и налога на прибыль, что, несомненно, оказывает отрицательное влияние на формирование доходной базы города и его развитие.

Такое же положение имело место и в Калужской области, где нормативы отчислений в городской бюджет от регулирующих налогов также были уменьшены, и это несмотря на то, что из бюджета Калужской области на развитие г. Обнинска как наукограда Российской Федерации средства напрямую не выделялись, а финансирование осуществлялось путем сохранения определенных на 2000 год для г. Обнинска нормативов отчислений от регулирующих налогов, поступающих в бюджет наукограда от находящихся на его территории плательщиков. Такая форма финансирования была закреплена в Соглашении между Правительством Российской Федерации, администрацией Калужской области и администрацией наукограда. Уменьшение нормативов отчислений от регулирующих налогов, поступающих в бюджет г. Обнинска, является прямым нарушением указанного Соглашения. Кроме того, необходимо отметить, что учет средств, поступающих в бюджет г. Обнинска от регулирующих налогов в части средств, относящихся к финансированию развития наукограда из бюджета Калужской области, осуществлялся городской администрацией только по истечении года (расчетным путем) на этапе формирования годового отчета по развитию города как наукограда Российской Федерации.

Фактически в качестве финансового участия бюджета Калужской области в развитие г. Обнинска как наукограда засчитывалась часть расходов городского бюджета, направленная на работы по социально-экономическому развитию города. Эти средства, по данным наукограда, за 2000-2002 годы составили 358,4 млн. рублей, или 153 % от объема средств, предусмотренных программой его развития, утвержденной Указом Президента Российской Федерации, в сумме 234,2 млн. рублей. Соответствующие расчеты в администрации г. Обнинска отсутствуют. В результате не планировались работы, осуществляемые за счет этих средств как программных мероприятий, и соглашения (договоры) о финансировании конкретных мероприятий (проектов) развития города за счет средств бюджета Калужской области не заключались. Такое положение является существенным недостатком, сдерживающим развитие наукограда.

Следует отметить, что в стране не выработана бюджетная и налоговая политика по отношению к наукоградом, которая в достаточной степени учитывала бы их специфику, так как научные и образовательные учреждения в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации освобождены от уплаты отдельных налогов. В результате местные бюджеты наукоградов не имеют таких доходов, которые имеют другие муниципальные образования от промышленных предприятий и организаций.

Третьим источником финансирования программ развития наукоградов являются бюджетные средства непосредственно наукоградов. Следовательно, если эти средства в г. Дубне составляют 5,7 млн. рублей, или 4,7%, то в г. Обнинске они, как и средства областного бюджета, определялись расчетным путем по окончании года как часть расходов городского бюджета, направленных на социально-экономическое развитие города, которая за 2000-2002 годы составила 290,1 млн. рублей, или 116 % от объема средств, предусмотренных Программой "Наукоград" (248,8 млн. рублей). Соглашения о финансировании конкретных мероприятий (проектов) за счет средств городского бюджета также не заключались, и эти работы, как мероприятия Программы "Наукоград", не планировались по аналогии с работами, осуществляемыми за счет средств областного бюджета.

Следует сделать вывод о том, что финансирование развития г. Обнинска за счет средств областного и городского бюджетов носило формальный характер, что не могло способствовать его эффективной реализации.

В развитии г. Обнинска и г. Дубны как наукоградов Российской Федерации предусматривалось использование средств и из других источников, но механизм их привлечения в наукоградах не разработан и они составляют незначительный процент в общей

сумме финансирования, что, несомненно, является недостатком реализации программ развития этих городов. По существу, использование внебюджетных источников в г. Дубне и в г. Обнинске и отражение этого в отчетах носило формальный характер. В г. Дубне, например, в установленном порядке внебюджетные средства не привлекались, а в г. Обнинске такой порядок вообще не установлен.

Основные недостатки финансирования наукоградов в полной мере отражаются на формировании мероприятий их развития, которые показаны в предыдущем разделе.

4. В части организационно-правового обеспечения

Отмеченные недостатки во многом обусловлены недостаточным организационно-правовым обеспечением развития наукоградов и, в первую очередь тем, что программам их развития не придан статус федеральных целевых программ, отсутствием в наукоградах методологии формирования программ развития муниципальных образований как наукоградов. Отсутствие у программ развития муниципальных образований как наукоградов Российской Федерации статуса федеральных целевых программ, их достаточно полного правового обеспечения создает в механизме их реализации своеобразный вакуум, заполняемый нестандартными решениями, и заставляет головных исполнителей балансировать на грани целевого и нецелевого использования средств, в том числе и средств федерального бюджета, направленных на развитие муниципальных образований как наукоградов Российской Федерации.

Помимо этого, соглашения, заключаемые между Правительством Российской Федерации, правительством субъекта Российской Федерации и администрацией наукограда о реализации Программы “Наукоград”, не определяют порядок формирования и утверждения программных мероприятий, не устанавливают порядок их финансирования за счет средств федерального, областного и городского бюджетов. Это противоречит пункту 2 “в” Порядка рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда и прекращении такого статуса, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1999 года № 1072.

При наличии правовой неопределенности условий реализации программ развития муниципальных образований как наукоградов Российской Федерации, обусловленной, в первую очередь, отсутствием соответствующей ФЦП, администрации наукоградов не наделены отдельными государственными полномочиями, что противоречит пункту 3 “д” указанного Порядка. В таких условиях в г. Обнинске администрация города принимает управленческие решения (утверждение муниципального предприятия “Управление капитального строительства города” заказчиком-застройщиком новой муниципальной промышленной зоны и другие), но эти решения не подтверждены решениями правительства Калужской области - государственным заказчиком Программы.

В отсутствии ФЦП администрация г. Дубны образовала орган по управлению развитием наукограда в форме муниципального унитарного предприятия, являющегося коммерческой организацией, в г. Обнинске дирекция Программы образована постановлением правительства Калужской области как коллегиальный орган при главе администрации наукограда, а ее деятельность осуществляется на общественных началах. время Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”, предусмотрена возможность создания органа управления федеральной целевой программы в форме муниципального учреждения. Следует отметить, что для обеспечения реализации программ развития муниципальных образований как наукоградов России, в них созданы Наблюдательные советы.

Наблюдательный совет в г. Обнинске создан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации решением Правительства Российской Федерации¹, а в г. Дубне он создан правительством Московской области² как государственным заказчиком. При этом присвоение г. Дубне Указом Президента Российской Федерации статуса наукограда Российской Федерации, не сопровождалось поручением Правительству Российской Федерации утвердить состав Наблюдательного совета, поэтому это было осуществлено не Правительством Российской Федерации как в г. Обнинске, а правительством Московской области. Кроме того, эти советы были сформированы только через 6 месяцев после присвоения указами Президента Российской Федерации г. Обнинску и г. Дубне статуса наукоградов Российской Федерации и утверждения программ их развития.

Несвоевременное создание Наблюдательных советов и проблемы организационного характера, влияющие на периодичность проведения их заседаний, стали причинами того, что не все проекты были своевременно утверждены указанными советами. В результате Наблюдательные советы не осуществляли в достаточной степени контроль за развитием этих наукоградов.

К недостаткам организационно-правового обеспечения развития наукоградов России следует также отнести отсутствие в администрации г. Обнинска специального решения государственного заказчика - администрации Калужской области, определяющего основные организационные мероприятия по его реализации. Кроме того, в администрациях проверенных Счетной палатой наукоградов Российской Федерации отсутствует методология формирования программ развития муниципальных образований как наукоградов, разработка которой входит в обязанности Минпромнауки России³.

Следует отметить и то, что Минпромнауки России и Российская академия наук не занимали активную позицию в решении вопросов системного развития наукоградов. Например, в Положении о Минпромнауки России предусмотрено только участие Министерства в формировании программ развития наукоградов, а организация постоянного контроля за деятельностью наукоградов, обобщение опыта их работы и оказание практической помощи в реализации указанных программ в нем отсутствуют.

В уставе Российской академии наук вопрос о ее участии в развитии наукоградов также отсутствует.

Выводы

1. Проверки, проведенные Счетной палатой, показали положительное влияние данной формы государственной поддержки на развитие научно-производственных комплексов наукоградов и повышение уровня жизни их населения. В наукоградах Российской Федерации приостановлены негативные процессы в области воспроизводства научного потенциала, сохранены научные школы, созданы отдельные виды конкурентоспособной продукции и технологий, укреплены городские бюджеты.

2. Отсутствие масштабного прорыва в научно-техническом развитии наукоградов обусловлено не только начальным периодом развития наукоградов и дефицитом финансовых ресурсов, но и недостатками и упущениями в реализации программ, оказывающих негативное влияние на эффективность использования бюджетных средств.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 года № 1869-р (с изменениями от 22 ноября 2002 года).

² Постановление правительства Московской области от 7 октября 2002 года № 438/34 “О реализации программы (основных направлений) развития г. Дубны как наукограда Российской Федерации на 2001-2006 годы”.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 октября 2000 года № 812 (пункт 99) “Об утверждении Положения о Министерстве промышленности, науки технологий Российской Федерации”.

3. Основными недостатками развития муниципальных образований как наукоградов Российской Федерации является отсутствие четкого порядка формирования всех мероприятий (проектов) их развития, что существенно снижает его комплексность и эффективность и, как следствие, эффективность использования бюджетных средств.

4. В развитии наукоградов Российской Федерации имеют место такие недостатки, как отсутствие в ряде случаев конкурсного отбора проектов, формальный характер их финансирования из средств бюджетов субъектов Российской Федерации и непосредственно муниципальных образований и другие.

5. Недостатки и упущения в значительной степени обусловлены отсутствием необходимого нормативно-правового обеспечения их развития, и в первую очередь федеральных целевых программ развития наукоградов, предусмотренных Федеральным законом «О статусе наукограда Российской Федерации» (статья 8 пункт 2), и методологии формирования программ развития муниципальных образований как наукоградов, которая должна была быть разработана Минпромнауки России.

6. Отсутствие отдельных объемов финансирования в федеральном бюджете по каждому наукограду оказало негативное влияние на формы и реализацию программных мероприятий и на достижение контрольных показателей.

7. Не выработана бюджетная и налоговая политика по отношению к наукоградам, которая бы в достаточной степени учитывала их специфику, так как научные и образовательные учреждения в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации освобождены от уплаты отдельных налогов. В результате местные бюджеты наукоградов не имеют таких доходов, которые имеют другие муниципальные образования от промышленных предприятий и организаций. Нормативы отчислений от регулирующих налогов, поступающих в бюджеты наукоградов г. Обнинска и г. Дубны, были уменьшены.

8. Опыт работы г. Обнинска и г. Дубны показал уникальные потенциальные возможности наукоградов в реализации стратегических задач по удвоению валового внутреннего продукта и преодолению бедности, обозначенных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «Россия должна быть и будет страной с развитым гражданским обществом и устойчивой демократией».

В настоящее время при устранении имеющихся недостатков именно наукограды могут стать опорными точками в решении этих задач.

9. Несмотря на то, что работа по формированию системы наукоградов была начата в 90-е годы, их сеть расширяется крайне низкими темпами. В настоящее время из более чем 50 муниципальных образований, соответствующих критериям присвоения им статуса наукограда Российской Федерации, указанный статус и соответствующую государственную поддержку имеют только 4 из них.

Следует принять неотложные меры по расширению сети наукоградов, в том числе по обеспечению упрощения и рационализации процедуры присвоения такого звания и разработки соответствующих программ, а также обеспечению наукоградов достаточной нормативно-правовой базой.

Предложения

1. Направить настоящую аналитическую записку «О проблемах развития наукоградов Российской Федерации (на примере городов Дубна и Обнинск)»:

- в Правительство Российской Федерации для использования в работе содержащихся в записке положений и выводов Счетной палаты Российской Федерации по развитию

системы наукоградов Российской Федерации и отечественной научно-технической сферы в целом;

- в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Использовать материалы аналитической записки для повышения уровня проведения проверок в Министерстве промышленности, науки и технологий Российской Федерации, Российской академии наук и других академиях, имеющих государственный статус, а также в иных субъектах научной сферы.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Ю. М. ВОРОНИН