

ПИСЬМА В «КОММУНУ»

В мировую экономику – через инновации

Стратегия-2020 | Мнение университетского экспертного сообщества

Выбор стратегических приоритетов и стимулирование развития страны в последние 25 лет остаются одной из наиболее актуальных и дискуссионных тем не только в научных и политических кругах, но и среди широкой общественности. В 2007-2008 годах Правительством Российской Федерации была проведена большая работа по оценке и выбору стратегических возможностей долгосрочного экономического и социального развития, нашедшая отражение в программном документе – Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Дмитрий ЕНДОВИЦКИЙ,
ректор Воронежского государственного университета, председатель Совета ректоров вузов Воронежской области, доктор экономических наук, профессор

Прежние цели и приоритеты, определенные в 90-е годы прошедшего века, нуждались в пересмотре и расширении. Концепция представляла собой пример подробного, завершённого стратегического анализа, опирающегося на экспертные оценки и экономические прогнозы. К сожалению, глобальный финансовый кризис 2008-2009 годов в значительной степени нарушил планы реализации Концепции, одновременно проявив новые, ранее неучтенные угрозы и возможности. Поэтому Правительство поставило задачу пересмотра Концепции, превращения её в практически реализуемую и успешную стратегию, разработанную не только на общегосударственном, но и на региональном и отраслевом уровне. К решению этой задачи было привлечено научное сообщество: под эгидой Высшей школы экономики с начала 2011 года созданы и активно работают более 20 экспертных групп, собравшие ведущих отечественных ученых. Общественная поддержка «Стратегии-2020», как был назван этот масштабный проект, выразилась в проведении серии экономических форумов, последний из которых прошёл в Санкт-Петербурге (июнь 2011 г.) по инициативе партии «Единая Россия».

Поиск альтернатив

К настоящему моменту экспертными группами уже выработан ряд интересных и перспективных предложений. В частности, группой бюджетной и денежной политики (Е.Т. Гурвич, С.Г. Синельников, С.М. Дробышевский и другие) на основе анализа и прогнозирования макроэкономических параметров определены альтернативы монетарного стимулирования роста. В условиях бюджетного дефицита и стагнации внешних стимулов внутреннего спроса – доходов нефтегазового сектора – Россия может либо осуществлять государственные инвестиции за счёт накопления внешнего и внутреннего долга, либо проводить политику сокращения расходов бюджета и снижения инфляции, стимулируя активность частного сектора.

Группа налоговой политики (А.С. Галушка, С.М. Дробышевский и другие) в поиске резервов обеспечения необходимых расходов бюджета при одновременном снижении налоговой нагрузки предлагает способы снижения ставки страховых взносов, налога на добавленную стоимость и иных налогов, прямо подавляющих инвестиционную активность и снижающих привлекательность России для иностранных инвесторов. Компенсировать выпадающие доходы предлагается за счёт дифференциации изъятия природной ренты (налога на добычу полезных ископаемых), а также повышения акцизов до средневропейского уровня. В частности, значительные резервы были выявлены в повышении изъятия природной ренты в газовом секторе до уровня нефтедобывающей отрасли.

По итогам анализа вариантов экономического роста, проведенных группой экспертов (В.А. Мау, Е.Г. Ясин, К.Ю. Рогов и другие), задача выбора оптимального варианта стимулирования инвестиционной активности представляется крайне значимой. В ближайшие годы Россия может столкнуться с серьезным сокращением доходов нефтегазового сектора. Если даже за счёт государственных инвестиций национальным производителям удастся найти ниши в отдельных секторах мирового рынка, в том числе наукоемкой продукции, это не компенсирует общую неконкурентоспособность отечественных товаров на внутреннем рынке. Хотя ставка на инновации признана единственным оправданным вариантом, общий прогноз на долгосрочную перспективу остается неопределённым, в том числе на уровне отраслей, которые могли бы сыграть роль «локомотивов» развития.

Следует отметить, что темы всех экспертных групп пересекаются с проблемами стимулирования инновационного роста. Главным результатом работы соответствующей профильной группы (Л.М. Гохберг, И.Р. Агамирзян и другие) можно считать обоснование необходимости стимулирования инновационного развития как един-

ственного пути вхождения России в мировую экономику. Альтернативой служит вариант закрытия внутреннего рынка и минимизации внешней торговли, что поддержит отечественных производителей и, одновременно, перечеркнёт все возможности создания конкурентоспособной экономики. К факторам, тормозящим инновационное развитие, были отнесены действующая система налоговых льгот, таможенного регулирования и государственных закупок, а также финансирования науки.

Как изменить налоговую систему?

Воронежский государственный университет как лидирующий научный и образовательный центр Черноземья также принимает активное участие в проекте «Стратегия-2020». Под общим руководством ведущего специалиста по стратегическому управлению профессора В.Н. Эйтингона и при взаимодействии с правительством Воронежской области организована работа локальных экспертных групп, члены которых вносят предложения по разработке всех тем проекта. Особое значение придаётся вопросам совершенствования бюджетно-налоговой системы, развитию финансового сектора как источника инвестиций и проблемам стимулирования инновационного развития.

Высоко оценивая значимость предложений в области налоговой политики, эксперты ВГУ считают необходимым отметить существенные моменты, недостаточно раскрытые в опубликованных отчётах рабочих групп. В вопросах преобразования налоговой системы следует учитывать также прямые и косвенные трансакционные издержки налогового администрирования. Прямые издержки налоговой системы складываются из затрат на содержание Федеральной налоговой службы, административных расходов внебюджетных фондов и прочих органов управления и контроля, вовлечённых в процесс сбора налогов и иных обязательных платежей. Косвенные издержки, не полностью поддающиеся учету в реальных экономических условиях, несут хозяйствующие субъекты в виде затрат на содержание персонала, занятого исчислением налогов и сборов, и т.д. Уровень таких затрат не только увеличивает налоговую нагрузку, но и существенно влияет на деловой климат и инвестиционную привлекательность, активность частных инвесторов и результаты реализации инновационных проектов.

В настоящее время налоговые резиденты Российской Федерации являются плательщиками достаточно небольшого количества налогов и сборов. Однако сложность и запутанность налоговых расчетов, необходимость предоставления значительного объема отчетности и ещё большего – разъяснений и доказательств по требованиям контрольных органов существенно затрудняет деятельность малого и среднего бизнеса. Проведённые на региональном уровне исследования показывают, что сама по себе фискальная нагрузка не является критическим фактором даже в условиях повышения страховых взносов, в отличие от проблем взаимодействия с ФНС. Данный фактор вносит существенный негативный вклад в рейтинг инвестиционной привлекательности России, которая занимает по нему позицию выше безусловных аутсайдеров (Белоруссия), но значительно ниже всех остальных партнеров по СНГ, например, Казахстана.

Нельзя считать эффективным и существование трёх независимых административных аппаратов внебюджетных фондов, выполняющих, в сущности, однотипные технические функции учёта и контроля; несколько независимых систем регистрации налогоплательщиков и плательщиков страховых взносов; десятков, а для крупных предприятий – сотен форм внешней фискальной отчетности. На наш взгляд, наряду с предложениями Института экономической политики по упрощению порядка расчёта базы



отдельных налогов и сборов необходимо рассмотреть возможности унификации фискальной регистрации хозяйствующих субъектов, сокращения объема отчетности и приоритетного использования показателей бухгалтерского учета, перевода налогоплательщиков на систему «одного окна» – взаимодействия с единым администратором платежей. Следует отметить, что Министерство финансов, Федеральная налоговая служба и государственные внебюджетные фонды уже осуществляли определённую работу в данном направлении, однако, например, их действующие системы приема отчетности через Интернет никак не связаны друг с другом и зачастую принуждают предпринимателей обращаться к монопольным поставщикам платных услуг – посредникам ФНС.

В чём уязвимость банков?

Кризис финансовой системы России 2008-2009 годов продемонстрировал уязвимость банковского сектора и его зависимость от иностранного кредитования не в меньшей мере, чем национальной экономики и бюджета – от экспорта энергоносителей. Опубликованные предложения по изменению методов регулирования, применяемых Банком России, в частности, к использованию таргетирования процентных ставок, безусловно, должны привести к стабилизации денежной массы, снижению инфляции и повышению реального процента по депозитам, однако такие меры создадут лишь необходимые, но недостаточные условия для перехода к долгосрочному. Предложения по дифференциации норм резервирования по средствам в рублях и в иностранной валюте более радикальны, но направлены лишь на устранение проявившейся в ходе кризиса 2008-2009 гг. угрозы – зависимости от иностранного кредитования. Представители целесообразным рассмотреть возможности пересмотра требований к резервированию в пользу операций с долгосрочными инструментами (надежными акциями, корпоративными облигациями) на фондовом рынке, что вовлечёт ранее связанные денежные средства в сферу инвестиций. Одновременно необходимо унифицировать требования к размещению резервов и капитала финансовых организаций – банков, страховых компаний, внебюджетных фондов, выработав единый подход к рейтингу надежности. В настоящий момент даже для субъектов одного сектора, таких как страховые компании, действуют несколько различающихся в отдельных деталях правил размещения активов, дублирующих в различных нормативных документах.

События последнего времени проявили также недостатки существующих методов внешнего контроля в финансовом секторе. По-видимому, действующий кредитный и страховой надзор, как и механизм обязательного аудита, следует развивать в направлении непрерывного мониторинга, расширив обязанности и установив ответственность советов директоров по методам закона Сайпренкса-Оксли. Учитывая, что в современной мировой и отечественной практике наблюдались десятки примеров, когда статус независимых аудиторов не гарантировал отсутствия трудно доказуемого сговора с собственниками или с исполнительным руководством, в рамках совершенствования внешнего контроля в финансовом секторе целесообразно ввести прямую уголовную ответственность за заведомо ложное аудиторское заключение.

Как сохранить бизнес при банкротстве?

Как часть программы приватизации государственной собственности, призванной поднять инвестиционную активность и поддержать доходную часть бюджета, можно предусмотреть поэтапную продажу государственных

пакетов акций крупнейших банков вплоть до полного вывода их из федеральной собственности. На наш взгляд, государство при этом сохраняет достаточные инструменты контроля в рамках функций кредитного и антимонопольного надзора при условии, что соответствующие решения будут оперативными, а полномочия надзорных органов получат дополнительное законодательное подкрепление.

В плоскости развития финансового сектора как источника инвестиций не должны остаться без внимания и вопросы реформирования законодательства о банкротстве в Российской Федерации. В рамках данного процесса банкротство должно стать реальным, а не декларируемым, ненасильственным, практически предсказуемым способом разрешения ситуации с внешним долгом, в результате которого с высокой степенью вероятности будет сохранена большая часть стоимости существующего бизнеса (реорганизация). С другой стороны, процедура должна быть не менее эффективной и в части защиты прав кредиторов, способствуя тем самым снижению рыночных спрэдов процентных ставок (в части стоимости риска), тем самым стимулируя увеличение объема инвестиций. Существующая сегодня в России практика парадоксальна, она приводит к практически полному уничтожению стоимости в рамках процедуры банкротства, но и интересы кредиторов при этом удовлетворяются довольно плохо. В результате, ожидание со стороны кредиторов негативного сценария при банкротстве лишает целые сегменты юридических лиц доступа к финансовым ресурсам. Практикой, на основе которой могло бы быть проведено реформирование, является глава 11 закона о банкротстве США, учитывая имеющуюся в мире тенденцию перехода к подобным процедурам.

Больной вопрос – земельный

Ещё одной немаловажной темой в части развития финансового сектора является урегулирование земельных вопросов, а также упорядочивание и повышение прозрачности процедур по выделению земельных участков для реализации инвестиционных проектов. Важность вопроса не нуждается в комментариях, реализация значительного количества значимых инвестиционных проектов была отложена по причине неспособности его эффективно решить. Помимо непосредственно процедур распоряжения землей, здесь требуется проактивная позиция органов власти по консолидации ранее отчужденных земельных участков, неэффективно используемых нынешними собственниками, что позволит создать предпосылки для новых инвестиций.

Стимулирование инвестиций, нацеленных на создание высокопроизводительных рабочих мест, должно постоянно быть в фокусе внимания при обсуждении подходов к развитию финансового сектора. Производительность является важнейшим элементом, объясняющим показатели роста экономики страны. И хотя экономический рост может быть обусловлен многими причинами – накоплением капитала, притоком населения – устойчивым он является только при условии повышения производительности. А в настоящее время в нашей стране стимулы к повышению производительности искусственно подавляются, ведь при движении в данном направлении высвобождается колоссальное количество трудовых ресурсов, которые практически негде занять (а это приводит к визиту прокуроров, недружественной позиции областных властей, обвинениям в безответственном отношении к людям). В результате, стимулы к повышению производительности начинают работать только в тех регионах, где стимулируются инвестиции и с высокой скоростью создаются новые рабочие места. Игнорирование данного факта делает тщетными попытки к повышению производительности.

Следует отметить, что перечисленные выше мероприятия, ориентированные на стабилизацию и активизацию финансового сектора в целом, способны повысить и доверие к кредитным организациям, что положительно скажется на увеличении объема сбережений и, как следствие, инвестиций.

Зелёный свет инновациям

На наш взгляд, особого внимания заслуживают предложения по стимулированию инновационного развития экономики. К сожалению, пока итоги работы экспертных групп касались только оптимизации институциональной поддержки и государственного финансирования инноваций. Признавая значимость опубликованных

рекомендаций, мы должны отметить, что сами по себе проблемы инновационного роста лежат глубже и связаны со спецификой цикла создания и реализации нововведений в отечественных условиях.

Как неоднократно отмечалось, отечественные инноваторы сталкиваются с наибольшими проблемами на этапе коммерциализации новшеств. Низкий интерес бизнеса к инновациям определяет провалы и на остальных стадиях цикла, но лишь как последствия главной проблемы. Прозвучавшие предложения о «принуждении к инновациям» (в отношении государственных корпораций и бюджетного сектора) лишь подчёркивают серьезность проблемы и неопределенность путей её решения. Не претендуя на окончательное мнение в этом сложном вопросе, мы предлагаем перенести акцент внешней поддержки со стадий исследований и разработок именно на этап коммерциализации, что не отрицает необходимости финансирования фундаментальной науки как неотъемлемой функции государства.

Способы поддержки коммерциализации существенно отличаются для крупных разработок и малого инновационного бизнеса. В отношении последнего позитивный опыт накоплен в конкурсном финансировании проектов (федеральные программы «Старт» и другие для малого инновационного бизнеса). Здесь ресурсы поддержки могли бы быть направлены на организацию внешней независимой экспертизы предложений, а также на продление проектов на региональном и федеральном уровнях, информационную поддержку, помощь в поиске инвесторов и размещении производства. Немаловажным фактором является помощь в защите интеллектуальной собственности.

В отношении крупных проектов поддержка может выступать в форме предоставления гарантий, упрощения и ускорения процедуры первичной эмиссии акций и облигаций с выходом на организованный фондовый рынок.

Налоговые льготы, вопреки распространенному мнению, не являются эффективным способом поддержки инноваций хотя бы потому, что крупный коммерчески выгодный проект, для которого снижение налоговой нагрузки является критическим фактором, обладает явно недостаточным запасом финансовой прочности. Исключение составляет открытие малых инновационных предприятий, для которых экономия средств в период «налоговых каникул» составляет значительную часть первоначальных вложений. Однако до настоящего времени отсутствует нормативная база, позволяющая однозначно идентифицировать инновационный характер деятельности предприятия. Проекты федерального закона «Об инновационной деятельности...» неоднократно, начиная с 90-х годов прошлого века, выносились на обсуждение и отклонялись по вполне объективным причинам: за отсутствием предмета, подлежащего законодательному регулированию, поскольку содержательная часть этих законопроектов сводилась к определению инноваций и инновационной деятельности, но не включала обоснования необходимости регулирования и проработанных мероприятий. Поскольку, на наш взгляд, динамичность и непредсказуемость инновационного развития и потребностей его стимулирования ставят под сомнение возможность и необходимость законодательного закрепления соответствующих мер государственной политики, соответствующие функции более целесообразно оставить за органами исполнительной власти.

Мы надеемся, что результаты проекта «Стратегия-2020» будут воплощены в конкретные федеральные и региональные программы, аналогичные Концепции долгосрочного социально-экономического развития 2008 года. Постоянное внимание Правительства к данным вопросам, широкое общественное обсуждение по инициативе партии «Единая Россия», участие лучших ученых-экономистов и представителей бизнес-сообщества позволяют сделать позитивный прогноз будущего как самого проекта, так и его главной задачи – начала экономического подъема и выхода России на новый уровень в глобальной конкурентной экономике.

От редакции

Продолжая настоящей статьёй цикл публикаций, посвящённых концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, «Коммуна» приглашает читателей газеты принять участие в обсуждении этого документа. «Стратегия – 2020» - это, пожалуй, первый документ, вынесенный на всенародное обсуждение. Речь идёт о будущем нашей страны, о будущем наших детей и внуков.