

## Проблемы финансирования инновационных научно-технологических центров за счет бюджетных средств

**Макар Игоревич Куделич**

*E-mail:* kudulich@nifi.ru, ORCID: 0000-0002-3139-8619

Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России, Москва 127006, Российская Федерация

### **Аннотация**

В настоящей статье предпринята попытка выявить и проанализировать проблемы финансового обеспечения создания и функционирования инновационных научно-технологических центров (ИНТЦ) за счет средств бюджетной системы Российской Федерации, которые требуют своего решения, в том числе путем совершенствования законодательства.

В статье представлен обзор правовых проблем, связанных с созданием ИНТЦ, определением эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ, а также оценкой объемов и допустимых направлений бюджетного финансирования ИНТЦ.

Сделаны выводы об отсутствии каких-либо формальных критериев для поддержки или отказа в поддержке Правительством Российской Федерации предложения о создании ИНТЦ, представленного инициатором проекта, в том числе связанных с финансово-экономическим обоснованием запрашиваемого объема средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, о необъективном характере расчета оценки бюджетной эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ, а также даны предложения по возможным механизмам определения и оценки обоснованности заявляемых инициаторами проектов объемов финансового обеспечения ИНТЦ за счет средств федерального бюджета.

**Ключевые слова:** инновационный научно-технологический центр, финансовое обеспечение создания и функционирования, налоговые расходы, бюджет

**JEL:** L32

**Для цитирования:** Куделич М. И. Проблемы финансирования инновационных научно-технологических центров за счет бюджетных средств // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 3. С. 76–87. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-76-87>.

© Куделич М. И., 2021

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-76-87>

## Problems of Innovative Science and Technology Center Financing From Budgetary Funds

**Makar I. Kudelich**

Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

[kudelich@nifi.ru](mailto:kudelich@nifi.ru), <https://orcid.org/0000-0002-3139-8619>

### Abstract

This article attempts to identify and analyze the problems of financial support for the creation and functioning of innovative science and technology centers (ISTCs) at the expense of the budgetary system of the Russian Federation which require their solution, in particular through improving legislation.

The article provides an overview of the legal problems associated with the creation of ISTCs, the determination of the effectiveness of the Russian Federation's tax expenditures on activities of the ISTCs, and the assessment of the volume and permissible directions of budget financing of the ISTCs.

Conclusions are made about the absence of any formal criteria for support, or refusal to support, proposals to create an ISTC presented by the project initiator, including those related to the financial and economic justification of the requested amount of funds from the budgets of the budgetary system of the Russian Federation, as well as about the biased nature of budgetary efficiency calculation for Russia's tax expenditures on activities of the ISTCs. The paper also contains proposals on possible mechanisms for determining and assessing the validity of financial support for ISTCs from the federal budget declared by project initiators.

**Keywords:** innovative science and technology center, financial support for creation and operation, tax expenses, budget

**JEL:** L32

**For citation:** Kudelich M.I. Problems of Innovative Science and Technology Center Financing From Budgetary Funds. *Financial Journal*, 2021, vol. 13, no. 3, pp. 76–87 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-3-76-87>.

© Kudelich M.I., 2021

---

---

## ВВЕДЕНИЕ

Согласно Федеральному закону от 29.07.2017 № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об ИНТЦ) инновационный научно-технологический центр представляет собой «совокупность организаций, основной целью деятельности которых является осуществление научно-технологической деятельности, и иных лиц, деятельность которых направлена на обеспечение функционирования такого центра, действующих на определенной Правительством Российской Федерации территории» (ст. 2).

На сегодняшний день в Российской Федерации создано четыре ИНТЦ: «Воробьевы горы» (Постановление Правительства РФ от 28.03.2019 № 332), «Сириус» (Постановление Правительства РФ от 08.11.2019 № 1428), «Долина Менделеева» (Постановление Правительства РФ от 24.12.2019 № 1805), «Русский» (Постановление Правительства РФ от 18.11.2020 № 1868) и «Композитная долина» (Постановление Правительства РФ от 21.01.2021 № 26).

Многочисленные дополнительные предложения о создании новых ИНТЦ, финансовое обеспечение которых также планируется осуществлять за счет бюджетных средств, в настоящее время находятся на рассмотрении в уполномоченных органах государственной

власти, в том числе в Министерстве финансов Российской Федерации, которое привлекает Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации (далее — НИФИ Минфина России) к оценке эффективности проектов по созданию и обеспечению функционирования ИНТЦ.

Как показало участие в такой работе, текущее законодательство Российской Федерации по вопросам ИНТЦ до настоящего времени не свободно от ряда недостатков, которые негативно влияют на объемы расходов федерального бюджета на создание и функционирование ИНТЦ и существенно затрудняют проведение Минфином России оценки обоснованности заявляемых инициаторами проектов<sup>1</sup> потребностей в их бюджетном ресурсном обеспечении.

### СОЗДАНИЕ ИНТЦ

Так, серьезные правовые пробелы возникают уже на этапе регулирования порядка создания ИНТЦ. Согласно ст. 3 Закона об ИНТЦ основанием для создания ИНТЦ могут выступать либо предложение инициатора проекта, которое должно быть поддержано Правительством Российской Федерации, либо поручение Президента Российской Федерации. И в том, и в другом случае решение о создании ИНТЦ оформляется актом Правительства Российской Федерации, однако в первом случае — только если предложение инициатора проекта будет поддержано Правительством Российской Федерации, а во втором случае — вне зависимости от наличия или отсутствия такой поддержки.

Из данных норм законодательства следует одна из основных проблем правового регулирования создания ИНТЦ, которая состоит в отсутствии каких-либо формальных критериев/оснований для поддержки или отказа в поддержке Правительством Российской Федерации предложения о создании ИНТЦ, представленного инициатором проекта, в том числе связанных с финансово-экономическим обоснованием запрашиваемого объема средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Иными словами, Правительство Российской Федерации в настоящее время не связано каким-либо нормативно утвержденным порядком рассмотрения такого предложения инициатора проекта, который содержал бы прозрачные критерии оценки, и фактически руководствуется в этих вопросах произвольным подходом.

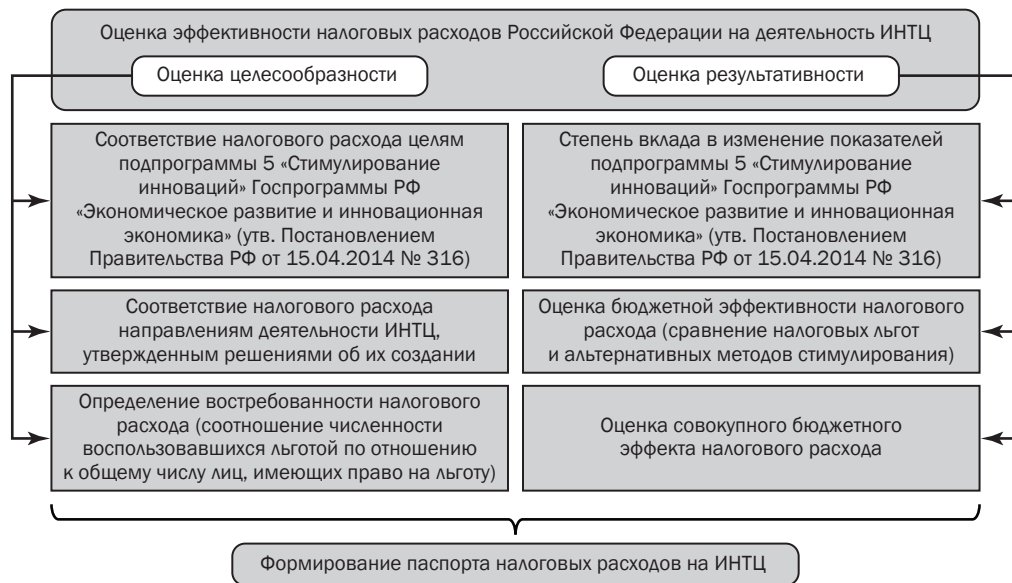
### ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВЫХ РАСХОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНТЦ

Особое место в системе проблем финансового обеспечения функционирования ИНТЦ за счет средств федерального бюджета занимает Приказ Минэкономразвития России от 01.10.2020 № 651 «Об утверждении Методики оценки инновационных научно-технологических центров» (далее — Методика).

Значимость данного документа обусловлена тем, что он призван объективизировать целесообразность и результативность предоставления лицам, участвующим в реализации проекта, налоговых льгот, которые являются, без преувеличения, основным инструментом стимулирования развития модели ИНТЦ, делающим статус центра привлекательным для хозяйствующих субъектов — его потенциальных участников. Система методической оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ согласно Методике представлена на рис. 1.

<sup>1</sup> Согласно ст. 2 Закона об ИНТЦ инициатором проекта может быть «образовательная организация, научная организация, которые соответствуют критериям, установленным Правительством Российской Федерации, или национальный исследовательский центр, по инициативе которых создается ИНТЦ». При этом под проектом понимается «совокупность мероприятий, направленных на достижение целей по созданию и обеспечению функционирования ИНТЦ».

**Система методической оценки эффективности  
налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ /  
The system of methodological assessment of the effectiveness  
of tax expenditures for the activities of the INTC in the Russian Federation**



Источник: составлено НИФИ Минфина России / Source: compiled by the FRI of the Ministry of Finance of Russia.

К числу основных проблем Методики следует отнести пороки механизма обеспечения необходимой взаимосвязи между результатами оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ и последующей возможностью их практического сохранения, уточнения или отмены.

Так, согласно Методике и Постановлению Правительства РФ от 12.04.2019 № 439 «Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации» результаты оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ и рекомендации по результатам указанной оценки, включая рекомендации о необходимости сохранения (уточнения, отмены) предоставленных плательщикам льгот, содержащиеся в паспорте таких налоговых расходов, ежегодно направляются сначала в Минэкономразвития России и ответственным исполнителям Государственной программы РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика» (далее – Госпрограмма), а затем Министерству финансов Российской Федерации, которое осуществляет обобщение результатов оценки наряду с налоговыми расходами по другим направлениям и представляет их в Правительственную комиссию по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов.

Нормативно закрепленными последствиями осуществления оценки эффективности налоговых расходов на деятельность ИНТЦ, согласно действующему законодательству, могут быть лишь их учет при формировании основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на очередной период, а также учет при проведении оценки эффективности реализации госпрограмм Российской Федерации (п. 24 Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 12.04.2019 № 439).

Иными словами, результаты оценки эффективности налоговых расходов на деятельность ИНТЦ и связанные с этим рекомендации по их сохранению, уточнению или отмене в настоящее время не могут быть основанием для подготовки соответствующих изменений в налоговое законодательство Российской Федерации, которым они предусмотрены.

Следствием оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ формально может стать либо изменение Госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика», которая налоговых льгот не устанавливает, либо изменение (учет в новом тексте) программно-стратегического документа бюджетного планирования — «Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации», целью которого является определение условий, учитываемых при составлении проекта федерального бюджета на очередной год и на плановый период, а не перспективных изменений в налоговом законодательстве. Разумеется, нельзя отрицать наличие определенной связи между возможными изменениями в Налоговом кодексе Российской Федерации и уточнением содержания «Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации», однако такая связь не только не формализована — она является настолько опосредованной и отложенной во времени, что едва ли можно говорить о реальных последствиях уточнения или отмены налоговых льгот по итогам ежегодного проведения оценки эффективности налоговых расходов на деятельность ИНТЦ. В таких условиях необходимо внесение изменений в Постановление Правительства РФ от 12.04.2019 № 439 «Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации», которые предусматривали бы четкую взаимосвязь между результатами оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ, содержащими рекомендации по их уточнению или отмене, и подготовкой связанных с этим изменений в налоговое законодательство страны.

Кроме того, нельзя не отметить, что один из элементов оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ, а именно оценка бюджетной эффективности налогового расхода, в действительности не отвечает задачам получения объективного результата ни по смыслу, ни по содержанию применяемых показателей.

Так, согласно Методике (п. 6.2) оценка бюджетной эффективности налогового расхода, проводимая в рамках оценки его результативности, предполагает, по существу, сравнение расходов бюджета на предоставление налоговых льгот в рамках ИНТЦ с механизмом субсидирования или с расходами на предоставление поддержки со стороны управляющей компании ИНТЦ<sup>2</sup> (далее — УК ИНТЦ) или Федерального государственного бюджетного учреждения «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» (для получателей грантов по направлениям его деятельности). При этом методика не определяет ни объема субсидирования, который должен сравниваться с объемом предоставленных налоговых льгот, ни периода, за который должно проводиться сравнение. Иными словами, куратор налогового расхода (лицо, проводящее оценку эффективности — подразделение Министерства экономического развития Российской Федерации) вправе принимать для сравнения любой объем субсидий, предоставленный (или планируемый к предоставлению) за любой период. Едва ли в таких условиях можно говорить об отсутствии возможности манипулирования результатами оценки бюджетной эффективности налогового расхода со стороны проводящих ее лиц.

---

<sup>2</sup> Согласно Закону об ИНТЦ (ст. 2) управляющая компания — это «российская организация, которая создана в организационно-правовой форме акционерного общества в целях осуществления функций по управлению ИНТЦ и учредителями которой выступают Правительство Российской Федерации и (или) инициатор проекта либо Правительство Российской Федерации, инициатор проекта и высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого будет расположен ИНТЦ».

Формула расчета оценки бюджетной эффективности налогового расхода, согласно Методике, предполагает расчет разницы между двумя показателями. Первый — частное в результате деления двух параметров: общей выручки участников проекта от коммерциализации результатов исследовательской деятельности и общего объема налоговых льгот, полученных участниками проекта в отчетном году. Второй показатель — частное общей выручки (или доходов) компаний, получивших поддержку ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере», и общего объема выплаченных грантов компаниям, получившим поддержку данного фонда.

Таким образом, содержащаяся в Методике формула для проведения оценки бюджетной эффективности налогового расхода на деятельность ИНТЦ не содержит в себе элементов (составляющих), которые бы включали в расчет субсидии или иные формы непосредственной финансовой поддержки плательщиков, имеющих право на налоговые льготы, за счет средств федерального бюджета либо меры поддержки УК. Это делает невозможным расчет бюджетной эффективности налогового расхода на деятельность ИНТЦ исходя из данных критериев.

Помимо этого, серьезные сомнения вызывает предусмотренная Методикой корректность сравнения указанных частных и объективность получаемого при этом результата, поскольку бюджетная эффективность налогового расхода на деятельность ИНТЦ должна рассчитываться не путем сравнения с деятельностью ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере», а исходя из расчета прироста показателя (индикатора) достижения целей государственной программы и (или) целей социально-экономической политики на 1 руб. налоговых расходов и на 1 руб. расходов федерального бюджета для достижения того же показателя (индикатора) в случае применения альтернативных механизмов (п. 2.2.2 письма Минфина России от 24.09.2019 № 15-07-06/73914).

Кроме того, упомянутые в Методике альтернативные механизмы достижения цели подпрограммы 5 «Стимулирование инноваций» Госпрограммы РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика» (утв. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 316) не соответствуют требованиям п. 18 Постановления Правительства РФ от 12.04.2019 № 439 «Об утверждении Правил формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации».

Так, согласно Методике в качестве альтернативных механизмов «могут учитываться субсидии или иные формы непосредственной финансовой поддержки плательщиков, имеющих право на налоговые льготы, за счет средств федерального бюджета», а согласно п. 18 Постановления Правительства РФ от 12.04.2019 № 439 к таким механизмам также относятся «предоставление государственных гарантий Российской Федерации по обязательствам плательщиков, имеющих право на льготы» и «совершенствование нормативного регулирования и (или) порядка осуществления контрольно-надзорных функций в сфере деятельности плательщиков, имеющих право на льготы». Следует отметить, что ни предоставление государственных гарантий, ни совершенствование нормативного регулирования и (или) порядка осуществления контрольно-надзорных функций не относятся к «иным формам непосредственной финансовой поддержки плательщиков» и проигнорированы в Методике необоснованно.

### **ОБОСНОВАНИЕ ОБЪЕМОВ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ НАПРАВЛЕНИЙ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ИНТЦ**

Согласно Закону об ИНТЦ финансовое обеспечение создания и деятельности ИНТЦ за счет федерального бюджета или имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, ограничивается следующими направлениями расходования средств и иного имущества:



а) финансовое обеспечение деятельности фонда<sup>3</sup> и УК ИНТЦ (п. 7 ст. 8 и п. 8 ст. 12 Закона об ИНТЦ), в том числе путем предоставления земельных участков (частей земельных участков), которые предполагается включить в границы территории ИНТЦ, и расположенных на них объектов недвижимого имущества, которые необходимы для реализации проекта (п. 2 ст. 3 Закона об ИНТЦ);

б) финансовое обеспечение налоговых, таможенных и иных расходов бюджета, связанных с предоставлением преференций лицам, участвующим в реализации проекта, в том числе для компенсации расходов УК, связанных с последующим предоставлением возмещения затрат по уплате ввозной таможенной пошлины и налога на добавленную стоимость, понесенных юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, являющимися лицами, участвующими в реализации проекта создания и обеспечения функционирования ИНТЦ (п. 5 ст. 15 Закона об ИНТЦ);

в) финансовое обеспечение деятельности непосредственно подчиненных федеральным органам исполнительной власти специальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и территориальных органов Фонда социального страхования Российской Федерации, созданных на территории ИНТЦ (п. 5 ст. 23 Закона об ИНТЦ).

Таким образом, законодатель исходит из презумпции, что в составе предложений инициаторов проекта о создании ИНТЦ должны содержаться обосновывающие материалы финансово-экономического характера именно по данным направлениям финансового обеспечения создания и деятельности ИНТЦ.

Вместе с тем из всех предложений о создании ИНТЦ, которые поступили на рассмотрение в НИФИ Минфина России (по состоянию на март 2021 г. о создании ИНТЦ: «Кузбасская долина», «Балтийская долина — Numantech», «Парк атомных и медицинских технологий», «Композитная долина», «Аэрокосмическая инновационная долина»), только предложение о создании ИНТЦ «Композитная долина» соответствовало законодательно установленному подходу и не содержало иных направлений бюджетного финансирования создания ИНТЦ, кроме «вклада в Уставный капитал Фонда»<sup>4</sup>.

Иные предложения о создании ИНТЦ содержат, например, описание потребностей в бюджетном финансировании создания ИНТЦ в разрезе различных мероприятий по разработке проектной и предпроектной документации, строительству объектов, проведению НИОКР и подготовительных работ по созданию ИНТЦ (например, «Парк атомных и медицинских технологий»), а также «инвестиций для развития проектов» (например, ИНТЦ

<sup>3</sup> Согласно ст. 2 Закона об ИНТЦ фондом является «российская некоммерческая организация, которая создана в организационно-правовой форме фонда в целях реализации проекта и учредителями которой выступают Правительство Российской Федерации и (или) инициатор проекта».

<sup>4</sup> Отметим, что фонд является не имеющей членства унитарной некоммерческой организацией, которая согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации и Федеральному закону от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» не имеет уставного капитала. Формирование имущества фонда осуществляется в том числе за счет добровольных имущественных взносов, при этом учредители фонда не сохраняют прав на имущество, переданное ими в собственность фонда. Соответственно, несмотря на то что само по себе направление бюджетного финансирования создания ИНТЦ «Композитная долина» в составе предложения инициатора проекта является корректным, в нем допущена ошибка, поскольку участие федерального бюджета в формировании имущества фонда может быть осуществлено не путем «вклада в Уставный капитал Фонда», а в рамках имущественного взноса Российской Федерации путем передачи в собственность объектов недвижимого имущества (см. например приложения 2 к Постановлению Правительства РФ от 18.11.2020 № 1868 «О создании инновационного научно-технологического центра «Русский», Постановлению Правительства РФ от 08.11.2019 № 1428 «О создании инновационного научно-технологического центра «Инновационный научно-технологический центр «Сириус») либо путем предоставления субсидий в виде имущественного взноса в рамках ст. 78.1 БК РФ «Предоставление субсидий (кроме субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность) некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями».

«Кузбасская долина») либо предусматривают за счет средств федерального бюджета осуществить «финансирование капитальных затрат» (например, ИНТЦ «Квантовая долина»). Иными словами, указанные документы по созданию ИНТЦ, представленные для экспертизы в НИФИ Минфина России, содержат предложения по финансовому обеспечению создания ИНТЦ по иным направлениям, которые не предусмотрены Законом об ИНТЦ.

В любом случае никакого единства и безусловного соответствия Закону об ИНТЦ в содержании и составе обосновывающих бюджетное финансирование материалов в предложениях инициаторов создания ИНТЦ не наблюдается.

Аналогичное непонимание основ финансового обеспечения создания и деятельности ИНТЦ за счет бюджетных средств наблюдается и в науке. Так, например, В. В. Максимов полагает, что существуют некие «прямые бюджетные ассигнования в ИНТЦ», а «производственная и социальная инфраструктуры «по умолчанию» создаются и поддерживаются за счет средств бюджетной системы Российской Федерации» [Максимов В. В., 2018]. Это, разумеется, не соответствует действительности, поскольку во-первых, бюджетное финансирование ИНТЦ осуществляется не напрямую, а через участие бюджета в финансовом обеспечении деятельности фонда и УК, а во-вторых, инфраструктура ИНТЦ создается за счет собственных и привлеченных средств фонда (п. 3 ст. 8 Закона об ИНТЦ), а обеспечение ее функционирования осуществляется УК (п. 2 ст. 12).

Такая ситуация во многом обусловлена тем, что единственное упоминание о необходимости предоставления инициатором проекта в составе предложения о создании ИНТЦ каких-либо документов, связанных с федеральным бюджетным финансовым обеспечением создания и деятельности ИНТЦ, содержится в п. 2 ст. 3 Закона об ИНТЦ, который оперирует весьма лаконичным понятием «необходимые обосновывающие материалы (в том числе финансово-экономического характера)». По существу, это единственное требование, из которого в настоящее время исходят инициаторы, предоставляя финансово-экономическое обоснование проекта по созданию ИНТЦ, и в связи с этим не вызывает удивления широкая диверсификация содержания и состава предоставляемых материалов. При этом сложившаяся ситуация усугубляется указанной выше проблемой отсутствия какого-либо формализованного порядка и критериев рассмотрения Правительством Российской Федерации предложений инициаторов проекта создания ИНТЦ в целом. Все это не позволяет Министерству финансов Российской Федерации осуществлять эффективную и объективную оценку обоснованности заявляемых инициаторами объемов финансового обеспечения создания и деятельности ИНТЦ за счет федерального бюджета как составной части оценки предложений инициаторов проекта.

В настоящее время такое обоснование в заявках инициаторов чаще всего строится исходя из прогнозного расчета будущих налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, которая, согласно отдельным заявлениям инициаторов о создании ИНТЦ, обеспечит «возврат бюджетных инвестиций» (предложение о создании ИНТЦ «Квантовая долина») и даже принесет доход в бюджет. Так, например, согласно предложению о создании ИНТЦ «Композитная долина» при расходах бюджетной системы на ИНТЦ в размере 14,08 млрд руб., по заверению инициатора, через десять лет «бюджет получит около 25 млрд руб. в форме прироста налоговых поступлений от освоения производства новой продукции».

Следует отметить, что любые подобные расчеты будущих заведомо «позитивных» налоговых последствий (равно как и иных часто заявляемых инициаторами последствий, например по количеству создаваемых рабочих мест, количеству будущих патентов, объемам выручки, количеству вовлеченных в проекты молодых ученых и т. п.), как представляется, не должны использоваться при оценке финансовыми органами корректности обоснования объемов финансового обеспечения деятельности фонда и УК ИНТЦ за счет бюджета. И не только по причине отсутствия единой методологии расчета и использования



инициаторами произвольных и ничем не подкрепленных данных о количестве будущих участников ИНТЦ и масштабах их предполагаемой научной и производственной деятельности, но прежде всего по причинам отсутствия непосредственной взаимосвязи между объемом будущих налоговых поступлений (какими бы они ни были) и деятельностью фонда или УК. Иными словами, количество участников проекта, реальные результаты их деятельности, в том числе и налоговые поступления по окончании сроков освобождения от их уплаты, находятся вне сферы прямой ответственности или функций, которые определены Законом об ИНТЦ для фонда или УК. Таким образом, попытка связать выделение бюджетных средств на деятельность фонда или УК ИНТЦ с последующей произвольно рассчитываемой налоговой отдачей от деятельности участников проекта и посредством этого обосновать объем выделяемых бюджетных средств при создании ИНТЦ является некорректной. Эффект роста налоговой базы не может быть проконтролирован государством через механизмы финансирования деятельности УК и фонда ИНТЦ, которые отвечают не за заявленную инициаторами на этапе создания ИНТЦ грандиозную налоговую отдачу и иные ожидаемые «благоприятные» последствия, а за исполнение тех функций, которые предусмотрены для них Законом об ИНТЦ (п. 3 ст. 8 и п. 2 ст. 12) и их уставными документами.

Аналогичным образом не создают реальных возможностей для контроля и не позволяют обеспечить обоснованный расчет объемов бюджетного финансирования те немногочисленные на сегодняшний день предложения и подходы к эффективному расходованию бюджетных средств в рамках ИНТЦ, выдвигаемые в научной среде. Так, например, позиция В. В. Максимова в этой части сводится лишь к идее «использования механизма государственно-частного партнерства и организационно-правового структурирования проектов ИНТЦ в качестве комплексных инвестиционных проектов», а также к необходимости «оценки эффективности использования бюджетных средств в отношении каждого объекта инфраструктуры и их сбалансированной компоновке» [Максимов В. В., 2018]. Ряд авторов ограничивается утверждениями, что эффективность ИНТЦ направлена на «...повышение эффективности использования бюджетных ресурсов» [Короткова Г. В. и др., 2020]. Иные авторы и вовсе игнорируют вопросы финансового обеспечения создания и деятельности ИНТЦ за счет бюджетных средств [Квашина В. В. и др., 2020; Саулин А. Д., 2019; Сутормина Е. С., Хаустова Е. Ю., 2020].

Как представляется, оценка обоснованности заявляемых инициаторами объемов финансового обеспечения создания и деятельности ИНТЦ за счет федерального бюджета в части финансирования УК и фонда должна производиться исходя из финансового обеспечения их функций, каждая из которых должна иметь соответствующий показатель эффективности (KPI) и конкретные сроки исполнения. Так, например, предусмотренная подп. 1 п. 3 ст. 8 Закона об ИНТЦ функция фонда ИНТЦ по организации за счет собственных и привлеченных средств строительства объектов инфраструктуры инновационного научно-технологического центра при обосновании объема бюджетных расходов на ее осуществление должна предусматривать перечень таких объектов инфраструктуры, предъявляемые к ним основные технические и эксплуатационные требования, сроки подготовки проектной документации, строительства и ввода в эксплуатацию, объемы внебюджетного финансирования, которые должны быть привлечены фондом для строительства объектов по отношению к объемам бюджетного финансирования и т. д.

Таким образом, исходя из содержания каждой функции фонда или УК ИНТЦ, которые предусмотрены Законом об ИНТЦ или заявлены в их уставных документах, должен формироваться и обосновываться общий размер бюджетных расходов, которые будут предоставлены на финансовое обеспечение их деятельности по годам как в форме субсидии (имущественного взноса) в фонд, так и в форме бюджетных инвестиций в уставный капитал УК. Такой подход позволит обеспечить реальную связь между бюджетным

финансированием и заявляемыми на этапе создания ИНТЦ результатами деятельности УК и фонда, сформирует необходимые рычаги бюджетного контроля и ответственности в случае неисполнения заявленных показателей реализуемых ими функций.

Предлагаемый подход, впрочем, не исключает возможности предоставления инициаторами создания ИНТЦ данных по будущим налоговым поступлениям и иным позитивным эффектам, которые, по их мнению, будут достигнуты в результате создания и функционирования ИНТЦ. Однако ввиду невозможности обеспечить их объективный расчет на этапе создания ИНТЦ и гарантировать их исполнение, отсутствия формальной ответственности инициатора, фонда или УК за их достижение такие данные не должны служить основанием для определения объема бюджетных средств, выделяемых на финансовое обеспечение деятельности фонда или УК. Иными словами, при выделении бюджетных средств на финансовое обеспечение деятельности фонда или УК не должны приниматься во внимание те будущие эффекты или последствия, наступление которых не находится в сфере прямой ответственности фонда или УК или которые не зависят напрямую от их деятельности.

Кроме того, в связи с проблематикой финансового обеспечения создания и деятельности ИНТЦ за счет бюджетных средств нельзя не отметить то обстоятельство, что действующий Закон об ИНТЦ прямо не предусматривает возможности, формы, виды и доступные направления софинансирования ИНТЦ со стороны бюджета субъекта Российской Федерации, на территории которого будет расположен такой ИНТЦ, несмотря на то, что высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации может входить в число учредителей УК ИНТЦ. Кроме того, как показывает практика рассмотрения НИФИ Минфина России предложений инициаторов о создании ИНТЦ, финансовое обеспечение создания ИНТЦ за счет средств регионального бюджета (чаще всего в форме субсидии) запрашивается даже в тех случаях, когда участие субъекта Российской Федерации в уставном капитале УК не планируется.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Таким образом, по результатам рассмотрения проблем финансирования ИНТЦ за счет бюджетных средств можно сделать следующие выводы и рекомендации.

1. Во избежание необоснованных ведомственных решений по вопросам создания ИНТЦ представляется необходимым внести изменения в ч. 5 ст. 3 Закона об ИНТЦ, которые предусматривали бы принятие специального порядка рассмотрения Правительством Российской Федерации предложения инициатора проекта о создании ИНТЦ и детально регламентировали четкие и прозрачные критерии, которые могут служить основанием для поддержки или отклонения такого предложения, в том числе по основаниям, связанным с финансово-экономическим обоснованием запрашиваемого объема средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

2. С целью устранения выявленных проблем в области оценки эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ, как представляется, необходимо внесение изменений в Методику, предусматривающих:

а) возможность применения при проведении оценки всех предусмотренных Постановлением Правительства РФ от 12.04.2019 № 439 альтернативных механизмов достижения цели подпрограммы 5 «Стимулирование инноваций» Госпрограммы РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика», а не только субсидий;

б) изменение формулы расчета бюджетной эффективности налоговых расходов Российской Федерации на деятельность ИНТЦ, исходя из сопоставления объемов расходов федерального бюджета в случае применения альтернативных механизмов достижения целей государственной программы и (или) целей социально-экономической политики

с объемами предоставленных льгот (а не исходя из сопоставления с деятельностью ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере»).

3. Для устранения указанных проблем финансового обеспечения создания и деятельности ИНТЦ за счет бюджетных средств необходимо внесение изменений и дополнений в Закон об ИНТЦ, предусматривающих:

а) формы, виды, доступные направления и случаи софинансирования ИНТЦ со стороны бюджета субъекта Российской Федерации, на территории которого будет расположен такой ИНТЦ (таким случаем, например, может быть вариант структурирования состава участников в УК ИНТЦ с привлечением высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации);

б) введение в ч. 2 ст. 3 Закона об ИНТЦ дополнительного требования к составу и содержанию предоставляемых инициаторами в составе предложения о создании ИНТЦ материалов, обосновывающих объемы финансового обеспечения создания и деятельности ИНТЦ строго по указанным выше направлениям, которые предусмотрены Законом об ИНТЦ и подлежат оценке со стороны Министерства финансов Российской Федерации и министерства финансов соответствующего субъекта Российской Федерации (в случае запроса инициатором бюджетного финансирования из регионального бюджета). При этом такое дополнение должно четко определять, какие документы должны предоставляться для обоснования потребности в средствах соответствующего бюджета бюджетной системы — федерального и регионального — и каким должен быть единый порядок их расчета, а также четко корреспондировать нормам Закона об ИНТЦ в части допустимых направлений расходования бюджетных средств (финансовое обеспечение деятельности фонда и УК ИНТЦ, налоговых, таможенных и иных расходов бюджета, связанных с предоставлением преференций и деятельностью специальных подразделений органов государственной власти и Фонда социального страхования);

в) проведение (до направления предложения инициатора в Правительство Российской Федерации) Министерством финансов Российской Федерации и министерством финансов соответствующего субъекта Российской Федерации (в случае запроса инициатором бюджетного финансирования из регионального бюджета) оценки корректности представленного обоснования и правильности расчета запрашиваемого объема средств на финансовое обеспечение деятельности УК и фонда согласно методическим рекомендациям, которые должны быть утверждены на федеральном и региональном уровнях. При этом в основу таких методических рекомендаций должен быть положен подход, по которому объемы бюджетного финансирования УК и фонда определяются исходя из финансового обеспечения их функций, предусмотренных Законом об ИНТЦ и уставными документами, согласно представляемым показателям эффективности (KPI) и конкретным срокам их исполнения.

Как представляется, реализация предлагаемых законодательных инициатив существенным образом фасилитирует деятельность Министерства финансов Российской Федерации по оценке эффективности проектов по созданию и обеспечению функционирования ИНТЦ и проверке обоснованности заявляемых инициаторами проектов объемов финансового обеспечения ИНТЦ за счет средств федерального бюджета.

### Список источников

Короткова Г. В., Коротков А. А., Руднева Н. И. и др. Аграрный научно-технологический центр: синхронизация науки, образования и бизнеса // Наука и Образование. 2020. Т. 3. № 3. С. 222.

Квашина В. В., Сломинская Е. Н., Иванов С. Ю. и др. Влияние инновационных научно-технологических центров на развитие страны // Инновации и инвестиции. 2020. № 5. С. 7–9.

Максимов В. В. Современное правовое регулирование привлечения частных инвестиций в инфраструктуру инновационных научно-технологических центров // Юрист. 2018. № 10. С. 22–27. URL: <https://doi.org/10.18572/1812-3929-2018-10-22-27>.

Саулин А. Д. Инновационные научно-технические центры как форма инновационного территориального кластера / Управление инновационными и инвестиционными процессами и изменениями в условиях цифровой экономики: сб. научных трудов по итогам II международной научно-практической конференции. Под ред. Г. А. Краюхина, Г. Л. Багиева. 2019. С. 249–258.

Сутормина Е. С., Хаустова Е. Ю. Роль и значение механизмов и инструментов государственного регулирования в создании и развитии региональной инновационной инфраструктуры на примере Тамбовской области // Вестник Мичуринского государственного аграрного университета. 2020. № 3 (62). С. 145–151.

### References

Korotkova G.V., Korotkov A.A., Rudneva N.I. et al. (2020). Agricultural Science and Technology Center: Synchronization of Science, Education and Business. *Nauka i Obrazovanie – Science and Education*, vol. 3, no. 3, p. 222 (In Russ.).

Kvashina V.V., Slominskaya E.N., Ivanov S.Yu. et al. (2020). The Impact of Innovative Scientific and Technological Centers on the Development of the Country. *Innovacii i Investicii – Innovations and Investments*, no. 5, pp. 7–9 (In Russ.).

Maksimov V.V. (2018). Modern Legal Regulation of Attracting of Private Investment in the Infrastructure of Innovative Research and Technological Centers. *Urist – Lawyer*, no. 10, pp. 22–27 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.18572/1812-3929-2018-10-22-27>.

Saulin A.D. (2019). Innovative Scientific and Technical Centers as a Form of Innovative Territorial Cluster. Management of Innovation and Investment Processes and Changes in the Digital Economy. Collection of Scientific Papers on the Results of the II International Scientific and Practical Conference. Ed. by G. A. Krayukhin, G. L. Bagiev (In Russ.).

Sutormina E.S., Khaustova E.Yu. (2020). The Role and Importance of Mechanisms and Instruments of State Regulation in the Creation and Development of Regional Innovation Infrastructure on the Example of the Tambov Region. *Vestnik Michurinskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta – Bulletin of Michurinsk State Agrarian University*, no. 3 (62), pp. 145–151 (In Russ.).

### Информация об авторе

**Макар Игоревич Куделич**, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института, г. Москва

### Information about the author

**Makar I. Kudelich**, Candidate of Legal Sciences, Leading Researcher at the Center for Sectoral Economics, Financial Research Institute, Moscow

Статья поступила в редакцию 07.05.2021

Одобрена после рецензирования 31.05.2021

Принята к публикации 16.06.2021

Article submitted May 7, 2021

Approved after reviewing May 31, 2021

Accepted for publication June 16, 2021