

Меры по совершенствованию порядка финансирования научных проектов класса «мегасайенс»¹

Аннотация. Статья направлена на исследование механизма финансирования крупных научных установок класса «мегасайенс», а также на выработку мер по совершенствованию порядка финансирования указанных проектов. Определено, что в настоящее время основным источником фиксирования научных установок класса «мегасайенс» являются денежные средства, выделяемые из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в первую очередь из федерального бюджета. Между тем на нормативном уровне предусмотрено также привлечение внебюджетных средств в целях реализации рассматриваемых крупных научных проектов. Однако следует констатировать, что механизм привлечения внебюджетных денег на финансирование научной сферы в настоящее время не разработан, а привлекательность участия частного капитала в финансировании научных исследований крайне неочевидна. В этой связи высказываются предложения по предоставлению льготного режима налогообложения субъектам бизнес-сообщества, участвующим в софинансировании проектов такого уровня, что, по мнению авторов, окажет позитивное воздействие на совершенствование порядка финансирования в целом.

Ключевые слова: мегасайенс; наука; инновационная наука; национальные проекты; бюджет; бюджетная система; налоги; льготы; внебюджетные источники; финансирование.

Для цитирования: Арзуманова Л. Л., Ситник А. А. Меры по совершенствованию порядка финансирования научных проектов класса «мегасайенс» // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 3. — С. 28–35. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.124.3.028-035.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-15036.

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-29-15036.

© Арзуманова Л. Л., Ситник А. А., 2021

* Арзуманова Лана Львовна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
llarzmanova@msal.ru

** Ситник Александр Александрович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
aasitnik@msal.ru

Measures to Improve Financing of “Megascience” Class Projects²

Lana L. Arzumanova, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Full Professor, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
llarzumanova@msal.ru

Aleksandr A. Sitnik, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Full Professor, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
aasitnik@msal.ru

Abstract. The paper is devoted to researching the mechanism of financing “megascience” class projects, as well as the development of measures to improve financing of projects under consideration. It is determined that at present the main source of financing for the “megascience” class installations is the money allocated from the budgets of the budget system of the Russian Federation, primarily from the federal budget. At the same time, extrabudgetary funds are also envisaged at the normative level for the implementation of major scientific projects under consideration. However, the authors highlight that the mechanism for attracting extrabudgetary money to finance the scientific field has not been developed at present. On the contrary, the attractiveness of private capital involvement in financing scientific research is, indeed, not obvious. In this regard, the authors make proposals to provide preferential taxation to business entities involved in co-financing of the projects. In the authors’ view, this will have a positive impact on improving financing in general.

Keywords: megascience; science; innovative science; national projects; budgets; budget system; taxes; benefits; extrabudgetary sources; financing.

Cite as: Arzumanova LL, Sitnik AA. Mery po sovershenstvovaniyu poryadka finansirovaniya nauchnykh proektov klassa «megasayens» [Measures to Improve Financing of “Megascience” Class Projects]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2021;16(3):28-35. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.124.3.028-035 (In Russ., abstract in Eng.).

Полноценное существование экономики и общества любого государства возможно лишь с развитием теоретических и практико-ориентированных исследований в различных направлениях науки, влияние на которые непосредственным образом оказывается со стороны государства, в том числе посредством реализации политики в области научно-технического развития как части социально-экономической политики Российской Федерации.

С учетом обозначенных приоритетов можно выявить некоторые цели, которые поставлены во главе проводимой органами публичной власти научно-технической политики. К ним, в частности, относятся создание, разумное размещение и результативное применение потенциала научно-технического характера, а

также рост вклада науки и техники в улучшение государственных экономических показателей³.

Следует отметить, что в настоящее время на официальном уровне выделяется два основных исторических этапа государственной научно-технической политики:

- первый (1991–2001 гг.) ознаменован переходом к рыночной экономике, направленным на дальнейшее развитие научно-технического потенциала общества, и воспроизводством на этой основе инновационных методов поддержания научно-технической мощи, а также точечным финансированием организаций и учреждений в сфере науки;
- второй (2001 г. — н. в.) связан с переориентацией на экономику инновационного типа,

³ Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

сопровождаемым ростом объемов финансирования национальной науки⁴.

При этом можно выделить несколько базовых направлений, на которых основана политика научно-технологического прогресса:

- независимость научно-технического потенциала, которая позволяет участникам доктринальных исследований определять формы и методы разрешения поставленных задач и тем самым усиливает ответственный подход к полученным результатам деятельности;
- системность, способствующая выработке качественно инновационных технологий и образованию новых продуктов и услуг;
- концентрация ресурсов в целях содействия развитию научным исследованиям и разработкам;
- рациональный баланс, включающий поддержку со стороны государства для выполнения основных задач научно-технологического развития;
- открытость, которая сводится к взаимодействию между обществом и государством при условии приоритета национальных интересов;
- адресная поддержка и конкурентно-свободная среда, направленная на обеспечение доступа к государственным ресурсам субъектов научно-технической и инновационной деятельности вне зависимости от формы их собственности и организационно-правовой формы.

Таким образом, в современных реалиях государство поставило перед наукой абсолютно новые задачи — от их решения зависит построение прогрессивной инфраструктуры в науке, включая образование сети установок уникального характера класса «мегасайенс». Предполагается, что именно полученные результаты такого рода исследований могут способствовать достижению

достойных результатов для России как в фундаментальных, так и в прикладных областях знаний.

Президентом РФ были определены приоритетные направления развития технологий и техники на современном историческом этапе⁵. К ним, в частности, были отнесены: безопасность и противодействие терроризму; индустрия наносистем; информационно-телекоммуникационные системы; науки о жизни; перспективные виды вооружения, военной и специальной техники; рациональное природопользование; комплексы (системы) военного, специального и двойного назначения; транспортные и космические системы; энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика.

В свою очередь, перед Правительством РФ в рамках реализации национального проекта в области развития науки поставлены цели, которых следует достигнуть к 2024 г., в частности:

- организовать российское участие среди пяти стран-лидеров, осуществляющих научные исследования и разработки в тех сферах деятельности, которые признаны приоритетными с точки зрения научно-технологического прогресса;
- создать благоприятные условия в целях привлечения российских и зарубежных молодых ученых-исследователей и их последующего профессионального роста;
- заложить необходимый уровень финансирования на научные разработки посредством мобилизации различных источников покрытия финансовых затрат (п. 10).

Провозглашенные цели исполнительная власть предполагает достичь благодаря решению следующих задач:

- сформировать прогрессивную базу для проведения разработок, включая научные установки мегасайенс-класса;
- модернизировать наполовину инфраструктуру флагманских организаций, выполняющих

⁴ Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

⁵ Указ Президента РФ от 07.07.2011 № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4168.

- исследования в этих направлениях научной области;
- организовать работу исследовательских центров мирового масштаба, включая международные исследовательские центры;
 - учредить 15 центров научно-образовательного толка, соответствующих мировым трендам, путем координации действий университетов, научных учреждений и организаций реального сектора экономики, что соответствует трендам современности, когда разработки ведутся не только ради науки, но и отталкиваются от интересов и запросов, поставленных обществом и конкретными компаниями, заинтересованными в тех или иных результатах проводимых исследований;
 - благодаря комплексному подбору задач провозглашается еще одна магистральная позиция, ориентированная на развитие системного обучения педагогических кадров, которые должны принять участие на начальном этапе всей цепочки и обеспечить достаточными и необходимыми навыками молодых ученых для проведения научных исследований и разработок, включая возможность их участия в создаваемых с этой целью научных лабораториях и участие в конкурентоспособных коллективах.

В силу Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204⁶ воспроизводство и последующая реализация мегасайенс-проектов входит в состав научного национального проекта.

Таким образом, бюджетирование мегасайенс-установок проводится на базе государственных проектов и благодаря принимаемым на федеральном уровне целевым программам. Например, А. С. Матненко пишет о национальных проектах как о совершенно другом подходе

к управлению публичными деньгами, отмечая взаимосвязь финансирования из соответствующего бюджета с достижением положительного результата⁷. С учетом изложенного следует обратить внимание на систему бюджетирования, ориентированного на результат, о которой стали активно писать начиная еще с середины 2000-х гг.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), представляет собой такую организацию бюджетного процесса и государственного (муниципального) управления, при которой расходование бюджетных ассигнований проводится с учетом взаимосвязи с получаемыми результатами. Важным направлением реализации БОР стала переориентация на программную форму формирования бюджета, предполагающая, что большая часть расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (около 75–90 %) осуществляется в рамках государственных программ⁸.

Благодаря реализации государственных программ выделяется финансирование и на науку в Российской Федерации. Таким образом, программный метод направлен на решение поставленных перед государством глобальных задач:

- сосредоточение денежных средств на базовых направлениях научных исследований;
- стабилизация субсидирования определенных научных наработок;
- организация проведения научно-исследовательских работ в обозначенные сроки и обеспечение результативного контроля за целевым применением ассигнований из бюджета федерального значения.

Примером реализации такого метода перераспределения денежных средств стал национальный проект «Наука»⁹. К числу основополагающих целей этого проекта относятся:

⁶ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

⁷ Матненко А. С. Приоритетные национальные проекты и бюджетная деятельность государства. Омск : Русь, 2007. С. 20.

⁸ См.: Arzumanova L. L. National experience in funding scientific megascience projects: legal modeling // 2020 J. Phys.: Conf. Ser. 1685 012008.

⁹ Паспорт национального проекта «Наука» утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16.

- присутствие нашей страны в числе пяти передовых в рассматриваемом направлении государств;
- организация условий для привлечения молодых ученых как внутри страны, так и извне;
- подъем затрат на проведение научных разработок посредством использования денежных фондов разного характера.

Сейчас в фонде нацпроекта заложено 636,0 млрд руб., из которых 350,0 млрд руб. предлагается потратить на создание технологи-

ческой инфраструктуры для проведения научных исследований на территории Российской Федерации.

При этом предполагается, что финансирование нацпроекта будет осуществляться из различных источников:

- 404,8 млрд руб. — деньги федерального фонда;
- 231,2 млрд руб. — иные источники финансирования (см. рисунок).



Объем финансового обеспечения по годам реализации (млрд руб.)¹⁰

Таким образом, заявленные суммы и представленный график финансирования демонстрируют, что реализация исследований в области науки, а тем более возможность разработки проектов класса «мегасайенс», возможна лишь при соответствующем уровне финансовой поддержки, в первую очередь со стороны государства, но и с привлечением финансов из иных источников.

Аналогичной позиции придерживается и Счетная палата России, которая заявила, что получение надлежащих итогов в рамках проекта «Наука» находится в зависимости от привлечения средств внебюджетных фондов, которые на сегодняшний день четко не проработаны и несут хаотичный порядок поступления¹¹.

Следует отметить, что в рамках рассматриваемого национального проекта предусматри-

¹⁰ URL: <https://futurerussia.gov.ru/nauka> (дата обращения: 25.11.2020).

¹¹ Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне (материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) // Аналитический вестник. 2019. № 14. Ч. 1.

валяется постепенное повышение доли финансирования из внебюджетных источников: если на 2019 г. общий объем таких денежных средств должен был составить 36 % от запланированного общего объема финансового обеспечения, то к 2024 г. предполагается, что он выйдет за пределы 50 %. При этом очевидно, что для привлечения внебюджетных средств необходимы серьезные меры поддержки инвесторов. Между тем следует констатировать, что механизм привлечения внебюджетных денег на финансирование научной сферы всё еще не разработан, а привлекательность участия частного капитала в финансировании научных исследований крайне неочевидна.

Заметим, что проекты класса «мегасайенс» реализовываются в первую очередь в интересах неопределенного круга лиц, т.е. в публичном интересе. Обуславливается это тем, что магистральной целью создания такого рода проектов является получение новых знаний и инновационных технологий для их использования в общественных интересах. Достижение поставленной цели, однако, не является привлекательным для частного сектора, ввиду того что в ее рамках решаются глобальные задачи, которые не всегда «заточены» под получение прибыли в короткие сроки.

В рамках проводимого исследования следует упомянуть еще один документ — постановление Правительства РФ от 29.03.2019 № 377, на основании которого утверждена программа «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»¹², частью которой является подпрограмма «Инфраструктура научной, научно-технической инновационной деятельности». На первоначальном этапе предполагалось, что программа будет использоваться для обеспечения необходимой инфраструктуры с последующим

осуществлением на ее основе высокотехнологической деятельности ее участниками.

Позже, 25 июля 2019 г., был издан Указ Президента РФ № 356¹³, обязавший Правительство РФ разработать Федеральную научно-техническую программу развития синхротронных и нейтронных исследований и исследовательской инфраструктуры на 2019–2027 гг., предусматривающую создание нескольких установок мегасайенс¹⁴. Названная программа финансируется за счет денежных средств бюджетов федерального и регионального уровня и средств внебюджетных фондов.

Следует отметить, что, по данным РАН, объем затрат, связанных с финансированием науки, на современном этапе развития национальной экономики составляет около 86 % от соответствующего объема денежных средств, который выделялся в РСФСР в 1991 г. (в сопоставимых ценах). При этом внутренние затраты на исследования и разработки в России в расчете на одного исследователя составляют 102,9 тыс. долл. США в год. В США, например, такие затраты составляют 359,9 тыс. долл., в Швейцарии — 406,7 тыс. долл., в Южной Корее — 219,6 тыс. долл., в Японии — 253,4 тыс. долл. в год¹⁵.

Таким образом, показатели действующих программ и подпрограмм свидетельствуют о недостаточном финансировании научных исследований мегасайенс-проектов, которые нуждаются во внебюджетных источниках. В этой связи можно поддержать идею создания в составе расходной части целевого бюджетного фонда, средства которого рассчитаны на эффективное финансирование проектов уникальных научных установок¹⁶.

Более того, в целях привлечения частных инвестиций можно предложить перераспределение бюджета на науку в пользу инновационных компаний, а также предоставление

¹² СЗ РФ. 2019. № 151 (ч. III). Ст. 1750.

¹³ Указ Президента РФ от 25.07.2019 № 356 «О мерах по развитию синхронных и нейтронных исследований и исследовательской инфраструктуры в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4923.

¹⁴ Полный перечень приведен в документе.

¹⁵ Доклад о реализации государственной научно-технической политики Российской Федерации в 2018 г. М. : Российская академия наук, 2019.

¹⁶ См.: Болтинова О. В. Расходы федерального бюджета на создание установок класса «мегасайенс» в национальных проектах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 5.

льготного режима налогообложения научным организациям и организациям, не являющимся научными, но осуществляющим инвестиции в соответствующую деятельность.

Говоря о налоговых льготах для научных организаций, следует отметить следующее. В ходе осуществления научно-технической деятельности организации пользуются налоговыми льготами, установленными отдельными видами налогов. Однако не всеми налогами, плательщиками которых являются данные организации, установлены льготы в отношении той деятельности, которую последние осуществляют. Тем не менее рассмотрим некоторые виды налогов, в отношении которых применим льготный режим их уплаты научными организациями, в том числе осуществляющими деятельность в области мегасайенс-проектов.

Так, не входит в зону обложения НДС выполнение ряда работ, в частности: научно-исследовательских / опытно-конструкторских работ; научно-исследовательских / опытно-конструкторских работ организаций в образовательной сфере деятельности; выполнение научно-исследовательских / опытно-конструкторских / технологических работ, которые отнесены к воспроизводству инновационных продуктов; воспроизводство новых технологий; создание опытных образцов машин, оборудования, материалов, обладающих принципиальными особенностями (пп. 16 и 16.1 п. 3 ст. 149 НК РФ).

В соответствии с п. 1 ст. 246.1 НК РФ организации, получившие статус участников проекта по осуществлению исследований, разработок и коммерциализации их результатов в соответствии с Федеральным законом от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”» либо участников проекта в соответствии с Федеральным законом от 29.07.2017 № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁷, в течение 10 лет со дня получения ими указанного статуса приобретают право на освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщиков.

В состав расходов, связанных с производством и реализацией (уменьшающих налогооблагаемую базу), отнесены расходы на научные исследования и опытно-конструкторские разработки (пп. 4 п. 1 ст. 253 НК РФ).

В пункте 1 ст. 262 НК РФ определены расходы на научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки, под которыми признаются расходы, относящиеся к созданию новой или усовершенствованию производимой продукции (товаров, работ, услуг), к созданию новых или усовершенствованию применяемых технологий, методов организации производства и управления.

Льготное налогообложение в виде освобождения от уплаты налога на имущество организаций закреплено также в отношении имущества организаций, которым присвоен статус государственных научных центров; для организаций, получивших статус участника проекта в соответствии с Федеральным законом «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», — в отношении имущества, учитываемого на их балансе и расположенного на территории инновационного научно-технологического центра, в течение 10 лет начиная с месяца, следующего за месяцем постановки на учет указанного имущества (п. 15 и 28 ст. 381 НК РФ).

Аналогичное освобождение от уплаты земельного налога предусмотрено для организаций, признаваемых фондами в соответствии с Федеральным законом «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», — в отношении земельных участков, входящих в состав территории инновационного научно-технологического центра (п. 13 ст. 395 НК РФ).

Подводя итог сказанному, отметим, что на сегодняшний момент налоговые льготы являются важным инструментом стимулирования научной деятельности — они позволяют снизить фискальную нагрузку научных организаций и ученых, позволяя тратить на решение научных

¹⁷ СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I). Ст. 4765.

задач больше денежных средств. Кроме того, налоговые льготы имеют и важное психологическое значение — вводя их, государство признает социальную значимость научной деятельности и важность профессии ученого для общества. В то же время в налоговом законодательстве Российской Федерации отсутствуют льготы, которые непосредственным образом были бы связаны с реализацией мегасайенс-проектов. Между тем возможность их введения должна

получить соответствующую оценку и должна быть серьезно рассмотрена высшими должностными лицами государства. В первую очередь подобные льготы должны быть предусмотрены в отношении субъектов, непосредственно принимающих участие в финансировании мегасайенс-проектов. Подобный шаг, по нашему мнению, значительно повысит для частных инвесторов привлекательность участия в реализации проектов класса «мегасайенс».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Болтинова О. В. Расходы федерального бюджета на создание установок класса «мегасайенс» в национальных проектах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 5. — С. 42–47.
2. Доклад о реализации государственной научно-технической политики Российской Федерации в 2018 г. — М. : Российская академия наук, 2019. — 620 с.
3. Матненко А. С. Приоритетные национальные проекты и бюджетная деятельность государства. — Омск : Русь, 2007. — 144 с.
4. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне (материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) // Аналитический вестник. — 2019. — № 14. — Ч. 1.
5. Arzumanova L. L. National experience in funding scientific megascience projects: legal modeling // 2020 J. Phys.: Conf. Ser. 1685 012008.

Материал поступил в редакцию 10 сентября 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Boltinova O. V. Raskhody federal'nogo byudzheta na sozdanie ustanovok klassa «megasajens» v nacional'nyh proektah Rossijskoj Federacii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2020. — № 5. — S. 42–47.
2. Doklad o realizacii gosudarstvennoj nauchno-tehnicheskoy politiki Rossijskoj Federacii v 2018 g. — M. : Rossijskaya akademiya nauk, 2019. — 620 s.
3. Matnenko A. S. Prioritetnye nacional'nye proekty i byudzhethnaya deyatel'nost' gosudarstva. — Omsk : Rus', 2007. — 144 s.
4. Obespechenie realizacii nacional'nyh proektov na regional'nom urovne (materialy seminarasoveshchaniya rukovoditelej analiticheskikh sluzhb apparatov zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii) // Analiticheskij vestnik. — 2019. — № 14. — Ch. 1.
5. Arzumanova L. L. National experience in funding scientific megascience projects: legal modeling // 2020 J. Phys.: Conf. Ser. 1685 012008.