Расходы федерального бюджета на создание установок класса «мегасайенс» в национальных проектах Российской Федерации¹

Аннотация. Статья посвящена расходам федерального бюджета на финансирование установок класса «мегасайенс» в национальных проектах. Обосновывается роль науки в развитии экономики государства, выделены этапы становления и развития государственной научно-технической политики и базовые принципы. Современные научные исследования и разработки инновационной деятельности, включая в том числе создание сети уникальных установок класса «мегасайенс», способствуют достижению качественных прорывов Российской Федерации в фундаментальных и прикладных исследованиях. Установлено, что финансирование уникальных научных установок класса «мегасайенс» осуществляется в рамках национальных проектов и федеральных целевых программ. Акцентируется внимание, что источниками финансирования программы являются бюджетные ассигнования из федерального бюджета, а также бюджетные ассигнования субъектов Российской Федерации и средства внебюджетных фондов. Использование бюджетных средств является главным инструментом научно-технической политики не только Российской Федерации, но и развитых стран.

Ключевые слова: федеральный бюджет; расходы; мегасайенс; научные установки; национальные проекты; контроль; финансирование; государственная власть; внебюджетные фонды; политика; базовые принципы; программы; техника; инновационное развитие; экономика.

Для цитирования: Болтинова О. В. Расходы федерального бюджета на создание установок класса «мегасайенс» в национальных проектах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 5. — С. 42—47. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.114.5.042-047.

Federal Budget Expenditures for the Creation of Mega Science Installations in National Projects of the Russian Federation²

Olga V. Boltinova, Doctor of Law, Professor, Deputy Head of the Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
o.boltinova@mail.ru

Abstract. The paper is devoted to the analysis of the concept of the federal budget expenditures used to finance Mega Science installations in national projects. The author has substantiated the role of the science in the

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.

© Болтинова О. В., 2020

* Болтинова Ольга Викторовна, доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
o.boltinova@mail.ru

development of the economy of the state, has identified the stages of formation and development of the state scientific-technical policy and basic principles. Contemporary research and development of innovative activities, including the creation of a network of unique Mega Science installations contribute to qualitative breakthroughs of the Russian Federation in fundamental and applied research. It has been determined that funding of unique Mega Science installations is carried out within the framework of national projects and federal policies. Attention is drawn to the fact that funding sources are represented by the federal budgetary provisions, budgetary provisions allocated by the constituent entities of the Russian Federation and extrabudgetary funds. The use of budgetary resources is the main instrument of scientific and technical policy not only in the Russian Federation but also in other developed countries.

Keywords: federal budget; expenditures; Mega Science; scientific installations; national projects; control; financing; state power; extrabudgetary funds; policy; basic principles; programs; technology; innovative development; economy.

Cite as: Boltinova OV. Raskhody federalnogo byudzheta na sozдание ustanovok klassa «megasayens» v natsionalnykh proektakh Rossiyskoy Federatsii [Federal Budget Expenditures for the Creation of Mega Science Installations in National Projects of the Russian Federation]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(5):42—47. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.114.5.042-047. (In Russ., abstract in Eng.).

Наука — это неотъемлемая составляющая развития общества и экономики государства. А государство воздействует на науку посредством реализации научно-технической политики. Государственная научно-техническая политика является составной частью социально-экономической политики и выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности.

Основными целями государственной научно-технической политики являются развитие, рациональное размещение и эффективное использование научно-технического потенциала, увеличение вклада науки и техники в развитие экономики государства³.

С начала 90-х гг. государственная научно-техническая политика прошла два периода развития:

- первый период (1991—2001 гг.) — адаптация к рыночной экономике, в том числе создание условий для сохранения научно-технического потенциала страны, формирование новых институциональных механизмов поддержки науки и технологий, адресное финансирование научных организаций;
- второй период (с 2001 г. по настоящее время) — переход к инновационной экономике,

который включает увеличение объемов финансирования российской науки⁴.

Законодатель выделяет несколько базовых принципов, на которых основывается государственная политика в области научно-технологического развития:

- принцип свободы научного и технического творчества позволяет участникам научных исследований выбирать формы и методы решения стоящих перед ними задач и в то же время повышает ответственность за результат их деятельности;
- принцип системности поддержки способствует разработке качественно новых технологий, созданию инновационных продуктов и услуг;
- принцип концентрации ресурсов отвечает на вызовы, стоящие перед РФ, путем аккумуляции различных ресурсов для поддержки научных исследований, создания продуктов и услуг;
- принцип рационального баланса означает государственную поддержку наиболее значимых задач научно-технологического развития РФ, а также иных задач как инструментов долгосрочного развития РФ;

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

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

- принцип открытости регулирует эффективное взаимодействие общества и государства с учетом национальных приоритетов перед международным сообществом;
- принцип адресной поддержки и справедливой конкуренции обеспечивает доступ к ресурсам с использованием публичных механизмов субъектам научно-технической и инновационной деятельности независимо от их формы собственности и организационно-правовой формы.

В современных условиях Российская Федерация ставит перед наукой новые задачи, которые направлены на развитие передовой инфраструктуры научных исследований и разработку инновационной деятельности, включая создание сети уникальных установок класса «мегасайенс». Указанные научные исследования будут способствовать достижению качественных прорывов Российской Федерации в фундаментальных и прикладных исследованиях.

В Указе Президента РФ от 01.12.2016 № 642 закреплены мероприятия по развитию инфраструктуры научной, научно-технологической и инновационной деятельности, которые включают в том числе «поддержку создания и развития уникальных научных установок класса “мегасайенс”, крупных исследовательских инфраструктур на территории РФ».

В соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204⁵ создание и развитие сети уникальных научных установок класса «мегасайенс» включено в содержание нового национального проекта в сфере науки.

Государственные расходы представляют собой составную часть финансовой деятельности государства; как отмечает Е. Ю. Грачева, к ним относятся затраты государства на обеспечение жизнедеятельности общества: государственное

управление, оборону государства, развитие производства, социально-экономические и культурные потребности⁶. Расходы бюджета являются составной частью последних. Еще Л. К. Воронова отмечала, что отношения в области расходов являются разновидностью финансовых отношений, которые за счет денежных средств государства предназначены для осуществления государством своих задач и функций⁷.

Федеральный бюджет является централизованным денежным фондом, который предназначен для выполнения задач и функций, стоящих перед государством. Расходы бюджета — это его составная часть, они представляют собой денежные средства бюджета, за исключением тех, которые могут быть источниками финансирования его дефицита.

В современных условиях развития бюджетной системы Российской Федерации одним из методов повышения эффективности бюджетных расходов является бюджетирование, ориентированное на результат. Задача бюджета при бюджетировании, ориентированном на результат, заключается в установлении приоритетных расходов, которые привязаны к функциям, программам.

Следует заметить, что финансирование уникальных научных установок класса «мегасайенс» осуществляется в рамках национальных проектов и федеральных целевых программ. А. С. Матненко отмечает, что национальные проекты выражают сущность нового подхода к управлению публичными финансами, то есть это взаимосвязь бюджетного финансирования с достигаемыми позитивными результатами⁸.

Цель национального проекта достигается не только надлежащим его финансированием, но и соблюдением целого ряда требований, которые способствуют достижению эффективного

⁵ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

⁶ Финансовое право : учебник для сред. спец. учеб. заведений / Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова. 4-е изд., испр. и доп. М. : Норма: Инфра-М, 2013. С. 267.

⁷ Влияние отдельных финансово-правовых институтов на инновационное развитие России : монография / Ю. В. Арбатская, Н. В. Васильева, М. М. Винокурова ; БГУЭП. Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. С. 19.

⁸ Матненко А. С. Приоритетные национальные проекты и бюджетная деятельность государства. Омск : Руть, 2007. С. 20.

результата как одного из принципов современной бюджетной системы Российской Федерации.

Выделяют несколько направлений, которые подчеркивают качественное отличие приоритетных национальных проектов, их уникальность:

- первое направление — это форма приоритетного национального проекта, которая представляет собой комплекс взаимосвязанных плановых документов, имеющих различную юридическую природу;
- второе направление — это предмет и цель национального проекта, где закреплена модернизация основ функционирования общественных отношений именно в тех сферах, которые вовлечены в национальный проект;
- третье направление — это масштаб национального проекта, который представляет новую парадигму управления публичными финансами, которая предполагает использование не только государственных, но и частных ресурсов;
- четвертое направление — это организация управления национальным проектом, где предусмотрено вовлечение не только представительных и исполнительных органов государственной власти, но и гражданского общества в реализацию государственной политики национальных приоритетов;
- пятое направление — это источник финансирования. Источником финансирования являются денежные средства бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации. При этом в национальных проектах, как правило, не указаны конкретные суммы финансирования из внебюджетных источников для избежания зависимости достижения целевых показателей от конкретных объемов внебюджетного финансирования;
- шестое направление — это проектный подход, который аккумулирует проектные мероприятия на наиболее важных и в то же время конкретных вопросах;

— седьмое направление — это конкретные сроки реализации национального проекта;

— восьмое направление — использование метода сетевого планирования. Технология планирования национальных проектов в большей степени относится к методу критического пути, который предполагает координацию и четкое взаимодействие органов государственной власти в целях реализации национальных проектов. В содержании метода критического пути выделяю три аспекта: 1) предусмотрен исчерпывающий перечень мероприятий, которые необходимы для завершения проекта; 2) установлено конкретное время осуществления мероприятия; 3) выявлена система зависимостей между мероприятиями;

— девятое направление — контроль и отчетность о ходе реализации национальных проектов, где предусмотрена отчетность о бюджетном финансировании и отчетность о результативности произведенных затрат⁹.

Национальные проекты имеют федеральный масштаб и разработаны по трем направлениям: «Человеческий капитал», «Комфортная среда для жизни», «Экономический рост».

В настоящее время реализуется национальный проект «Наука»¹⁰, которым установлено обеспечение присутствия Российской Федерации в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в области, определяемой приоритетами научно-технологического развития.

Выделяют три основополагающие цели проекта «Наука»:

1. Присутствие Российской Федерации в числе пяти ведущих стран мира.
2. Обеспечение привлекательности работы в Российской Федерации для российских и зарубежных ученых и молодых ученых в Российской Федерации.
3. Опережающее увеличение внутренних затрат на научные исследования и разработки

⁹ Матненко А. С. Приоритетные национальные проекты и бюджетная деятельность государства. Омск, 2007. С. 29—44.

¹⁰ Паспорт национального проекта «Наука» утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16.

за счет всех источников по сравнению с ростом ВВП.

Бюджет национального проекта составляет 636,0 млрд руб., из них 350,0 млрд руб. составляет развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации. Источниками финансирования данного проекта являются: 404,8 млрд руб. — средства федерального бюджета, 231,2 млрд руб. — внебюджетные источники.

Счетная палата Российской Федерации отмечает, что достижение результатов национального проекта «Наука» зависит в первую очередь от финансирования за счет внебюджетных средств, которые, к сожалению, не гарантированы. В общем объеме финансирования доля внебюджетных средств составит 36 % в 2019—2024 гг., а к 2024 г. должна превысить 50 %. Однако механизм привлечения внебюджетных средств, их обоснования до сих пор не создан.

Постановлением Правительства РФ от 29.03.2019 № 377 утверждена государственная программа Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»¹¹, где включена подпрограмма 5 «Инфраструктура научной, научно-технической инновационной деятельности». Целью вышеуказанной программы является обеспечение доступности инфраструктуры и информации для осуществления научно-технической и высокотехнологической деятельности.

В рамках Указа Президента РФ от 25.07.2019 № 356¹² предусмотрена разработка и утверждение Федеральной научно-технической программы развития синхротронных и нейтронных исследований и исследовательской инфраструктуры на 2019—2027 гг. Целью данной программы является создание уникальных научных установок класса «мегасайенс», а именно:

— источника синхронного излучения поколения 4+ (Новосибирская область);

- прототипа импульсного источника нейтронов на основе реакции испарительно-скалывающего типа (г. Протвино Московской области);
- международного центра нейтронных исследований на базе высокопоточного реактора ПИК (г. Гатчина Ленинградской области);
- проектирование уникальной научной установки класса «мегасайенс» (о. Русский) на базе конструктивных агрегатов источника синхронного излучения «Зеленоград»;
- модернизация Курчатовского специализированного источника синхронного излучения «КИСИ-Курчатов» (г. Москва).

Источниками финансирования программы являются бюджетные ассигнования из федерального бюджета, а также бюджетные ассигнования субъектов Российской Федерации и средства внебюджетных фондов.

Использование бюджетных средств является главным инструментом научно-технической политики не только Российской Федерации, но и развитых стран.

Объем затрат на финансирование науки составляет около 86 % к уровню РСФСР в 1991 г. На современном этапе внутренние затраты на исследования и разработки в Российской Федерации в расчете на одного исследователя по паритету покупательной способности составляют 102,9 тыс. долл. США в год, в то же время в США — 359,9 тыс. долл.; в Швейцарии — 406,7 тыс. долл.; в Южной Корее — 219,6 тыс. долл.; в Японии — 253,4 тыс. долл. в год¹³.

Одним из наиболее применяемых методов финансирования научных исследований, используемых в зарубежных странах, является перераспределение научного бюджета в пользу мелких инновационных компаний. Другим методом является предоставление налоговых льгот ненаучным организациям, а именно предприятиям и инвесторам, что позволяет обеспечить высокий спрос на исследования и инновации.

¹¹ СЗ РФ. 2019. № 151 (ч. III). Ст. 1750.

¹² 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.

¹³ Доклад о реализации государственной научно-технической политики Российской Федерации в 2018 г. М. : Российская академия наук, 2019.

На основании вышеизложенного, на наш взгляд, можно выделить следующие источники финансирования расходов на создание уникальных научных установок класса «мегасайенс»:

- денежные средства из бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- средства внебюджетных фондов.

На наш взгляд, возможно подумать также о создании в составе федерального бюджета целевого бюджетного фонда, предназначенного для эффективного финансирования и реализации проектов уникальных научных установок

класса «мегасайенс». Следует отметить, что, по данным Счетной палаты Российской Федерации, финансирование мероприятий по созданию передовой инфраструктуры для научных исследований, включая развитие установок «мегасайенс», недостаточно для осуществления масштабных научных проектов¹⁴.

Таким образом, уникальные научные проекты класса «мегасайенс» направлены на реализацию инновационных научно-исследовательских задач в мировой науке и способствуют получению новых фундаментальных знаний, необходимых для лидерства Российской Федерации среди ведущих стран мира.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Влияние отдельных финансово-правовых институтов на инновационное развитие России : монография / Ю. В. Арбатская, Н. В. Васильева, М. М. Винокурова ; БГУЭП. — Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2014. — 165 с.
2. Матненко А. С. Приоритетные национальные проекты и бюджетная деятельность государства. — Омск : Русь, 2007. — 144 с.
3. Финансовое право : учебник для средних специальных учебных заведений / Е. Ю. Грачева, Э. Д. Солова. — 4-е изд., испр. и доп. — М. : Норма : Инфра-М, 2013. — 352 с.

Материал поступил в редакцию 2 марта 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vliyanie otdelnykh finansovo-pravovykh institutov na innovacionnoe razvitie Rossii : monografiya / Yu. V. Arbatskaya, N. V. Vasileva, M. M. Vinokurova ; BGUEP. — Irkutsk : Izd-vo BGUEP, 2014. — 165 s.
2. Matnenko A. S. Prioritetnye nacionalnye projekty i byudzhelnaya deyatel'nost gosudarstva. — Omsk : Rus, 2007. — 144 s.
3. Finansovoe pravo : uchebnik dlya srednix special'nykh uchebnykh zavedenij / E. Yu. Gracheva, E. D. Sokolova. — 4-e izd., ispr. i dop. — M. : Norma : Infra-M, 2013. — 352 s.

¹⁴ Счетная палата указала недостатки и риски нацпроектов // URL: <https://www.rbc.ru/economics/13/01/2020/5e184e2a9a79470bf49655c3> (дата обращения: 02.03.2020).