

Финансовый контроль за реализацией научных проектов класса «мегасайенс»: текущее состояние и перспективы совершенствования¹

Аннотация. Статья посвящена финансовому контролю за реализацией научных проектов класса «мегасайенс». Государство в целях создания инновационной экономики продолжает развивать научные исследования и разработки, в частности создание уникальных проектов класса «мегасайенс». Финансирование таких исследований осуществляется, как правило, за счет средств бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации, в рамках приоритетных национальных проектов или федеральных программ. Поэтому важное значение приобретает государственный финансовый контроль за эффективным и целевым использованием денежных средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В статье рассматривается современное состояние государственного финансового контроля за реализацией научных проектов класса «мегасайенс», определен перечень субъектов, обладающих полномочиями как внутреннего, так и внешнего государственного финансового контроля, выделены их отличия и характерные признаки. Проведен анализ мониторинга как одного из направлений деятельности Счетной палаты Российской Федерации, где сделан акцент на бюджетном мониторинге. Анализируются проблемы и недостатки при осуществлении государственного финансового контроля за реализацией научных проектов. Выявлены особенности современного состояния государственного финансового контроля и определены тенденции его развития и совершенствования.

Ключевые слова: бюджет; национальный проект; мониторинг; бюджетные ассигнования; отчет; контроль; внутренний контроль; внешний контроль; мегасайенс; финансирование; государственный контроль.

Для цитирования: Болтинова О. В. Финансовый контроль за реализацией научных проектов класса «мегасайенс»: текущее состояние и перспективы совершенствования // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 4. — С. 39–46. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.125.4.039-046.

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

© Болтинова О. В., 2021

* 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

Financial Control over the Implementation of the “Megascience” Class Scientific Projects: Current State and Prospects of Improvement²

Olga V. Boltinova, Dr. Sci. (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 financial control exercised over the implementation of “megascience” class scientific projects. In order to create an innovative economy, the State continues to develop research and development, in particular the creation of unique projects of the “megascience” class. Funding for such studies is usually carried out from budgets of various levels of the Russian Federation’s budgetary system as part of priority national projects or federal programs. Therefore, state financial control over the effective and targeted use of funds of the budgets of the budget system of the Russian Federation gains importance. The paper discusses the current conditions of state financial control over the implementation of scientific projects of the “megascience” class, defines the list of subjects possessing the powers of both internal and external state financial control, highlights their differences and characteristics. The author carries out the analysis of monitoring as one of the activities of the Accounts Chamber of the Russian Federation, where emphasis is made on budgetary monitoring. The paper analyzes problems and shortcomings in the implementation of state financial control over the scientific projects. It also describes the features of the current state of state financial control and highlights tendencies of its development and improvement.

Keywords: budget; national project; monitoring; budget allocations; report; control; internal control; external control; megascience; financing; state control.

Cite as: Boltinova OV. Finansovyy kontrol za realizatsiyey nauchnykh proektov klassa «megasayens»: tekushchee sostoyanie i perspektivy sovershenstvovaniya [Financial Control over the Implementation of the “Megascience” Class Scientific Projects: Current State and Prospects of Improvement]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2021;16(4):39-46. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.125.4.039-046 (In Russ., abstract in Eng.).

Одной из важнейших задач, стоящих перед государством, является материальное обеспечение реализации его основополагающих функций. В ходе становления и развития института государства возникли различные способы выполнения его функций, однако неизменной оставалась проблема контроля за законностью и эффективностью действий субъектов, участвующих в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. В период мировой пандемии, сменяющихся финансовых кризисов, охватывающих мировое сообщество, особенно актуальными и своевременными являются аспекты повышения эффективности финансового контроля за расходами бюджета, в том числе контроля за

расходами бюджета на реализацию проектов класса «мегасайенс».

Современная наука, научные исследования, проекты и разработки направлены на развитие инновационной экономики. Основополагающим фактором функционирования и развития общества являются инновационные процессы. Право в целом и финансовое право в частности направлены на регулирование данного вида общественных отношений, создание инновационной экономики и достижение высокого уровня жизни граждан³.

В развитых странах, в том числе и в Российской Федерации, создаются предпосылки для формирования и развития инновационной экономики. Следует отметить, что в зарубеж-

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

³ Степаненко Д. М. Инновационная функция права: понятие и основные характеристики // Евразийский юридический журнал. 2011. № 8. С. 69.

ных странах за последние годы значительно увеличены бюджетные ассигнования на научные исследования. Так, в США данные расходы были увеличены на 3,2 %. Расходы на НИОКР в Японии, Швеции, Израиле составляют 3,5–4 % от ВВП, в США — 2,7 %, а в РФ — 1 %⁴.

В современных условиях можно обозначить несколько направлений финансово-правового воздействия в целях развития инновационных процессов:

- расширение факультативных элементов налогового закона, включая налоговые льготы, налоговые вычеты, которые могут применяться при использовании и внедрении инноваций;
- предоставление денежных средств в форме субсидий на развитие научных исследований и уникальных проектов;
- получение льготных кредитов;
- совершенствование форм и методов финансового контроля за эффективным и результативным использованием бюджетных средств, выделенных на инновационную деятельность.

Правительство Российской Федерации продолжает развивать научные исследования и разработки в целях создания инновационной экономики, в частности, проводятся международные исследования:

- на уникальных научных установках класса «мегасайенс» на базе высокопоточного реактора ПИК в Международном центре нейтронных исследований;
- комплексе сверхпроводящих колец на встречных пучках тяжелых ионов (NICA);
- ИССИ-4 — источнике синхротронного излучения 4-го поколения;
- СКИФ — Сибирском кольцевом источнике фотонов и целый ряд других научных исследований.

Финансирование проектов класса «мегасайенс» осуществляется, как правило, за счет денежных средств, которые могут поступать из бюджетов разных уровней бюджетной системы Российской Федерации в рамках национальных проектов и федеральных целевых программ, а также внебюджетных источников. Например, предоставляются субсидии из федерального бюджета на реализацию отдельных мероприятий федеральной научно-технической программы развития синхротронных и нейтронных исследований и исследовательских инфраструктур⁵. Одним из шести проектов класса «мегасайенс», которые реализуются на территории Российской Федерации в рамках национального проекта «Наука», является комплекс сверхпроводящих колец на встречных пучках тяжелых ионов NICA. Финансирование этого проекта предусмотрено бюджетом Объединенного института ядерных исследований и государственной программой «Развитие науки и технологий на 2013–2020 годы». На реализацию данного проекта было выделено 625 млрд руб. Предполагается создание в Российской Федерации 15 научно-образовательных центров мирового уровня и формирование целостной системы подготовки научных и научно-педагогических кадров.

Президент Российской Федерации подчеркивает, что для решения сложных технологических задач Россия продолжит развитие исследовательской инфраструктуры, включая объекты класса «мегасайенс»⁶. Для достижения поставленных целей приоритет имеет не только реализация проектов класса «мегасайенс», но и осуществление финансового контроля за реализацией данных проектов.

Финансовый контроль является сложной категорией финансового права, в том числе одной из функций финансов, он сопровождает

⁴ Примаков Е. Заботясь о русских, нельзя не учитывать интересы других народов России // Российская газета. 13.01.2011.

⁵ Постановление Правительства РФ от 30.06.2020 № 951 «Об утверждении Правил предоставления грантов в форме субсидий из федерального бюджета на реализацию отдельных мероприятий федеральной научно-технической программы развития синхротронных и нейтронных исследований и исследовательских инфраструктур на 2019–2027 годы» // СЗ РФ. 2020. № 28. Ст. 4419.

⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15.01.2020 // СПС «КонсультантПлюс».

все процессы образования, распределения и использования фондов денежных средств — как публичных, так и частных.

Финансовый контроль можно рассматривать и как функцию государственного управления, по отношению к которому контроль выступает средством, инструментом реализации политики государства. В то же время сам финансовый контроль можно определить как управленческую деятельность, имеющую свои методы, способы, формы реализации⁷.

Следует отметить, что в настоящее время принят Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле»⁸, который вступает в силу с 1 июля 2021 г. Однако данный Закон не применяется к отношениям, регулирующим государственный финансовый контроль и муниципальный финансовый контроль. Отсутствие единого базового закона по основам государственного (муниципального) финансового контроля вызывает множество споров как по вопросу о сущности государственного финансового контроля, так и по соотношению понятий «вид», «форма» и «метод» финансового контроля.

1. В 2013 г. были внесены изменения в гл. 26 Бюджетного кодекса РФ, направленные на его приведение в соответствие со стандартами ИНТОСАИ и закрепляющие основные начала государственного (муниципального) финансового контроля.

2. Государственный финансовый контроль направлен на реализацию финансовой политики государства и его публичных интересов.

Государственный финансовый контроль может быть как внутренним, так и внешним. Внутренний контроль на федеральном уровне

относится к компетенции Федерального казначейства РФ, внешний — прерогатива Счетной палаты РФ.

Среди субъектов, осуществляющих финансовый контроль за целевым и адресным использованием денежных средств по проектам класса «мегасайенс», ведущее место отводится Счетной палате РФ и Федеральному казначейству.

Федеральное казначейство осуществляет кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также предварительный и текущий финансовый контроль за средствами федерального бюджета.

Внутренний государственный финансовый контроль осуществляется в соответствии с федеральными стандартами, разработанными и утвержденными Правительством РФ, которые являются новеллой финансового законодательства. В федеральных стандартах внутреннего государственного финансового контроля установлены процедурные нормы осуществления государственного внутреннего финансового контроля, которые не только детализируют его основные начала, но и регулируют основные этапы его осуществления.

В настоящее время разработаны и утверждены федеральные стандарты внутреннего государственного финансового контроля, которые устанавливают:

- принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля, которые подразделяются на общие и принципы осуществления профессиональной деятельности⁹;
- права и обязанности должностных лиц органов данного контроля и объектов контроля при осуществлении внутреннего государственного финансового контроля¹⁰;

⁷ Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М. : Юрид. лит. 1976. С. 150–186.

⁸ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

⁹ Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 95 «Об утверждении Федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля // СЗ РФ. 2020. № 5. Ст. 699.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 100 «Об утверждении Федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов

- основы планирования проведения проверок, ревизий и обследований¹¹;
- порядок проведения проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов¹²;
- правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов данного контроля и их должностных лиц¹³.

Кроме того, с 1 января 2021 г. вступил в силу федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, регламентирующий правила реализации результатов проверок, ревизий и обследований¹⁴.

Следует также отметить, что Федеральное казначейство утвердило Стандарты ведомственного контроля и внутреннего аудита, которые используются контрольно-аудиторскими подразделениями казначейства. Федеральное казначейство при осуществлении внутреннего финансового контроля имеет право использовать такие методы контроля, как проверки, ревизии, обследования, назначать дополнительные экспертизы, направлять проверяемым объектам представления и предписания.

В последние годы все больше усиливаются контрольные полномочия Федерального казначейства. Так, с 1 января 2021 г. вступили в силу новые главы Бюджетного кодекса Российской Федерации, посвященные правовому регули-

рованию казначейских платежей и кассовому обслуживанию. Согласно ст. 242.15 БК РФ казначейское обслуживание бюджетов разных уровней осуществляется с открытием единого счета, а также предусмотрено представление Федеральным казначейством информации по исполнению бюджетов финансовым органам.

Исполнительные органы государственной власти продолжают развивать информационную систему управления общественными финансами «Электронный бюджет», которая предназначена для реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета органами государственной власти и местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями.

Для контрольно-счетных органов функция государственного внешнего контроля является основной. Сущность внешнего государственного финансового контроля определяется следующими направлениями: 1) он позволяет оценить прозрачность и объективность отчетов органов исполнительной власти по исполнению бюджетов, национальных проектов и федеральных программ; 2) аналитическое заключение контрольно-счетных органов оказывает непосредственное воздействие на решения, которые по результатам рассмотрения отчетов принимают органы законодательной власти в виде федеральных законов¹⁵. Таким образом, это подчеркивает важность и необходимость наличия

внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» // СЗ РФ. 2020. № 7. Ст. 829.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 27.02.2020 № 208 «Об утверждении Федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований»» // СЗ РФ. 2020. № 9. Ст. 1206.

¹² Постановление Правительства РФ от 17.08.2020 № 1235 «Об утверждении Федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследование их результатов»» // СЗ РФ. 2020. № 34. Ст. 5462.

¹³ Постановление Правительства РФ от 17.08.2020 № 1235 «Об утверждении Федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц»» // СЗ РФ. 2020. № 34. Ст. 5464.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 23.07.2020 № 1095 «Об утверждении Федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Реализация результатов проверок, ревизий и обследований»» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. 2). Ст. 5176.

¹⁵ Мешалкина Р. Е. Теоретические вопросы государственного финансового контроля // Финансы. 2003. № 12. С. 54.

органов государственного внешнего контроля, проверяющих достоверность и надежность отчетной и иной документации.

Одним из методов финансового контроля является мониторинг, который широко применяется наряду с проверками, ревизиями, обследованиями.

Мониторинг национальных проектов — одно из приоритетных направлений деятельности Счетной палаты РФ. Мониторинг национальных проектов включает в себя формирование ежемесячной и ежеквартальной отчетности. Ежеквартальная или ежемесячная отчетность предусматривает наличие достоверной и прозрачной информации о реализации национальных проектов, включая прогноз и фактические данные о выполнении задач, информации о результатах, рисках и иные показатели.

Разновидностью финансового мониторинга является бюджетный мониторинг.

В научной литературе выделяют несколько характерных черт бюджетного мониторинга:

- бюджетный мониторинг осуществляется уполномоченными государственными и муниципальными органами;
- бюджетный мониторинг тесно взаимодействует с бюджетным процессом на всех стадиях;
- бюджетный мониторинг включает в себя несколько методов осуществления, к которым можно отнести сбор данных, оценку информации и обратную связь;
- бюджетный мониторинг направлен не только на выявление бюджетных правонарушений, но и их предупреждение¹⁶.

Счетная палата РФ — это орган высшего внешнего государственного аудита, образование которого предусмотрено нормами Конституции РФ, что, пожалуй, отличает Счетную па-

лату РФ от других органов, обладающих полномочиями в сфере финансового контроля. Одной из основных задач Счетной палаты РФ является контроль за использованием средств федерального бюджета.

По информации Счетной палаты РФ проект «Наука» по итогам первых 10 месяцев 2020 г. вошел в пятерку самых эффективных проектов: его показатель составил 69,8 %. В проекте «Наука» самое высокое исполнение по развитию научной кооперации (79,4 %), самое низкое по развитию кадрового потенциала 30,6 %. В федеральном законе о бюджете на последующие годы выделены следующие суммы бюджетных ассигнований: на 2021 г. — 54 892,6 млн руб., на 2022 г. — 76 225,0 млн руб., в 2023 г. — 91 756,3 млн руб.¹⁷

Следует заметить, что подготовка национальных проектов должна осуществляться с внесением в их паспорта вклада в достижение национальных целей. Но эта норма на практике в национальных проектах не выполняется. Счетная палата в отчетных документах подчеркивает, что на практике отсутствует комплексный мониторинг реализации национальных проектов, что не дает возможности внести корректировки и устранить проблемы. Кроме того, действующими инструментами мониторинга реализации национальных проектов являются объемы средств бюджета, и планы их реализации, где отмечены также недостатки¹⁸.

Как отмечает С. С. Горохова, в большинстве национальных проектов результаты планируются лишь на IV квартал, что практически делает невозможным финансовый контроль на протяжении бюджетного года. Выявлен целый ряд недостатков, а именно:

- наличие малого объема исполнения расходов, в том числе их неиспользования;
- нарушены сроки;

¹⁶ Прошунин М. М. К вопросу о правовой сущности бюджетного мониторинга // Финансовое право. 2020. № 4.

¹⁷ Исполнение расходов бюджета на нацпроекты за 10 месяцев составило 70 % — Счетная палата // URL: <https://www.finanz.ru/novosti/aktsii/ispolnenie-raskhodov-byudzheta-na-nacproekty-za-10-mesyacev-sostavilo-70percent-schetnaya-palata-1029784836> (дата обращения: 15.11.2020).

¹⁸ Аналитический отчет о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации за январь — сентябрь 2019 // URL: <http://audit.gov.ru/promo/analytical-report-federal-budget-2019-3/index.html> (дата обращения: 31.03.2020).

- существует большой объем заявок, которые предусматривают внесение изменений в паспорта национальных проектов, и влияют на конечные результаты и тем самым способствуют перераспределению денежных средств;
- в некоторых национальных проектах отсутствуют отчеты о ходе их реализации¹⁹.

Для создания эффективной и результативной системы мониторинга за национальными проектами созданы следующие условия: денежные средства, направленные на финансирование национальных проектов, учитываются обособленно; установлены прямые и обратные связи между направлениями расходов на национальные проекты и конкретными результатами; создан информационный ресурс, который обеспечивает регулярный мониторинг; установлена персональная ответственность за достижение задач, целей и результатов национальных проектов; предусмотрена возможность перераспределения бюджетных ассигнований на национальные проекты.

Правительство РФ продолжает работу по развитию проектных принципов управления и выделяет следующие направления развития государственного финансового контроля:

- достижение прозрачности денежных потоков, направленных на реализацию национальных проектов и федеральных программ;
- внесение изменений в порядок составления и представления отчетов об исполнении бюджетов, предусматривающих денежные средства на национальные проекты;

- развитие информационного обмена между Федеральным казначейством и финансовыми органами субъектов РФ для получения своевременной информации об исполнении бюджетов, где выделены средства на реализацию национальных проектов;
- увеличение количества субъектов проектной деятельности, принимающих участие в выполнении результата.

Подводя итоги исследования, хотелось бы отметить, что на сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует четко определенный механизм осуществления контроля за наиболее важными, приоритетными научными проектами класса «мегасайенс» — проверка эффективности их реализации и целевого характера расходования денежных средств федерального бюджета осуществляется на базе общей модели бюджетного контроля. Наиболее важное значение в рассматриваемом направлении финансового контроля имеет деятельность Счетной палаты РФ, связанная с проверкой реализации национальных проектов. Между тем считаем, что специфика проектов класса «мегасайенс», связанная с технической сложностью, большим объемом выделяемых бюджетных денежных средств, а также необходимость международной научной кооперации обуславливают необходимость выработки особой модели финансового контроля, которая должна быть направлена не только на проверку достижения количественных показателей, но и оценку качества реализации соответствующих проектов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. — М. : Юрид. лит. — 1976. — 264 с.
2. Горохова С. С. Национальные проекты Российской Федерации как инструмент достижения стратегических целей и задач государства // Российская юстиция. — 2020. — № 6. — С. 41–44.
3. Мешалкина Р. Е. Теоретические вопросы государственного финансового контроля // Финансы. — 2003. — № 12. — С. 53–57.
4. Прошунин М. М. К вопросу о правовой сущности бюджетного мониторинга // Финансовое право. — 2020. — № 4. — С. 29–32.

¹⁹ Горохова С. С. Национальные проекты Российской Федерации как инструмент достижения стратегических целей и задач государства // Российская юстиция. 2020. № 6. С. 41–44.

5. Степаненко Д. М. Инновационная функция права: понятие и основные характеристики // Евразийский юридический журнал. — 2011. — № 8. — С. 68–73.

Материал поступил в редакцию 15 ноября 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Vasil'ev A. M. Pravovye kategorii. Metodologicheskie aspekty razrabotki sistemy kategorij teorii prava. — M. : Yurid. lit. — 1976. — 264 s.
2. Gorohova S. S. Nacional'nye proekty Rossijskoj Federacii kak instrument dostizheniya strategicheskikh celej i zadach gosudarstva // Rossijskaya yusticiya. — 2020. — № 6. — S. 41–44.
3. Meshalkina R. E. Teoreticheskie voprosy gosudarstvennogo finansovogo kontrolya // Finansy. — 2003. — № 12. — S. 53–57.
4. Proshunin M. M. K voprosu o pravovoj sushchnosti byudzhetnogo monitoringa // Finansovoe pravo. — 2020. — № 4. — S. 29–32.
5. Stepanenko D. M. Innovacionnaya funkciya prava: ponyatie i osnovnye harakteristiki // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. — 2011. — № 8. — S. 68–73.