

Сергей ЗАПОЛЬСКИЙ, Елена АНДРЕЕВА

ПРАВОВОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Приоритетные национальные проекты, будучи принципиально новым институтом экономического и социального развития страны, не могли полностью соответствовать установленным правовым формам финансового планирования и бюджетного процесса, складывающимся в течение долгих предыдущих периодов. Реализация приоритетных национальных проектов, особенно в регионах и муниципалитетах, вызывает нередкие коллизии в ходе составления и исполнения бюджетов и осуществления государственных расходов. Мы имеем дело с механизмом двухканального бюджетирования при недостаточной увязке этих каналов между собой. Существо проблем, возникающих в связи с началом реализации приоритетных национальных проектов, помимо прочего, состоит в путях адаптации новых современных форм финансового планирования социально-экономического развития, охватываемых этими проектами, к правовому режиму составления, утверждения федерального и региональных бюджетов, предусмотренных Бюджетным Кодексом РФ и рядом других законодательных актов, а также решений Правительства РФ. Авторы настоящей публикации ставят перед собой несколько задач. Во-первых, проследить историю возникновения идеи реформирования экономики и социальной сферы России посредством разработки и реализации национальных проектов. Во-вторых, определить, насколько понятие и мероприятия национальных проектов нашли свое отражение в современном российском законодательстве. В-третьих, ответить на вопрос, какие дополнительные шаги нужно предпринять для того, чтобы обеспечить достойное правовое сопровождение реализации национальных проектов. Авторами изучен соответствующий массив нормативных документов, публикаций о национальных проектах, использованы теоретические изыскания конституционного, административного и финансового права для того, чтобы решить поставленные выше задачи и получить обоснованный результат исследования проблематики национальных проектов.

Ключевые слова: государственное управление, национальные проекты, проектный комитет, регион, стратегическое планирование, финансирование

JEL: G00

Понятие «национальный проект» получило закрепление в постановлении Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»¹. В нем национальный проект определен как проект (программа), обеспечивающий достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.», а также при необходимости достижение дополнительных показателей и выполнение дополнительных задач по поручению и (или) указанию Президента Российской Федерации, поручению председателя Правительства Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, решению Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, президиума Совета и подлежащий разработке в соответствии с Указом. В этом же постановлении дано определение «проекта», под которым понимается комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений, из чего можно сделать вывод, что национальный проект — это специализированный термин, который разработан и применяется на период с 2018 по 2024 гг. *исключительно для решения сугубо определенной задачи — достижения целей, поставленных в Указе Президента РФ № 204.*

Тем не менее, словосочетание «национальные проекты» использовалось и раньше, правда, нормативного определения не имело. В развитие идеи национальных проектов можно выделить два периода, тем не менее, нельзя сказать, что первый из них является последовательным продолжением второго. При этом временной отрезок первого составляет 2005–2008 гг., второго — 2018–2024 гг.

Возникновение идеи и первые шаги к реализации и национальных проектов

Как уже было сказано, изначально термин «национальные проекты» скорее представлял «политический призыв» к реформированию отдельных общественных областей. В сентябре 2005 г. Президент РФ озвучил, что приоритетные национальные проекты будут реализовываться с целью создания условий для развития человеческого капитала в таких областях, как образование, здравоохранение и жилье. Чуть позже к ним добавился и агропромышленный комплекс. Первые практические шаги по внедрению данной идеи были предприняты в конце 2005 г.

Так, Указом Президента Российской Федерации от 21.10.2005 г. № 1226 был образован Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов, были утверждены положение о нем и состав². Президиумом Совета 21 декабря 2005 г. были

¹ Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6947.

² Указ Президента РФ от 21.10.2005 г. № 1226 «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 43. Ст. 4374.

сформулированы основные мероприятия и параметры приоритетных национальных проектов «Образование», «Развитие агропромышленного комплекса», «Доступное и комфортное жилье». Происхождение названий данных проектов *установить не удалось*. Тем не менее, можно утверждать, что старт им был дан именно в декабре 2005 г.

Можно ли признать приоритетные национальные проекты комментируемого периода новыми юридическими и финансовыми механизмами? На данный вопрос следует дать *отрицательный* ответ.

Национальные проекты не были имплементированы в российскую правовую систему. Ни названия проектов, ни содержание, ни процедуры их реализации и финансирования *не получили закрепление в нормативных актах, в т.ч. в области бюджетного права*. Вряд ли к таким документам можно отнести протоколы заседания президиума Совета по реализации приоритетных национальных проектов. Аналогичный вывод следует сделать и в отношении финансового сопровождения проектов. Ничего принципиально нового в порядке финансирования внедрено не было. Действительно все проводимые в рамках реализации проектов мероприятия предусматривали в первую очередь дополнительное государственное финансирование указанных отраслей экономики.

На первом заседании Совета по реализации приоритетных национальных проектов 29 ноября 2005 г. Президент РФ указал, что только на реализацию самих национальных проектов будет выделено около 138 млрд руб. дополнительно. При этом эти ассигнования не заменяют, а дополняют плановое финансирование соответствующих отраслей. Между тем к этому моменту проект федерального бюджета на 2006 г. был уже составлен и внесен в Государственную Думу Российской Федерации (дата внесения законопроекта в Думу – 26.08.2006 г.). Каким-то образом в нем действительно удалось скорректировать бюджетные ассигнования на образование, здравоохранение, жилищное и сельское хозяйство, увеличив их в среднем в полтора–два раза по сравнению с 2005 г.³ Например, расходы на сельское хозяйство в федеральном бюджете 2005 г. составляли 12 110 184,9 тыс. руб., а в принятом бюджете 2006 г. составили 19 160 227,3 тыс. руб., расходы на образование с 160 468 316,1 тыс. руб. (2005 г.) поднялись до 201 588 660,6 тыс. руб. (2006 г.), аналогичным образом расходы на жилищное хозяйство с 12 110 184,9 тыс. руб. в 2005 г. увеличились до 26 679 790,0 тыс. руб. на начало 2006 г.⁴ В конце декабря 2006 г. бюджетные ассигнования на данные цели были еще дополнены Федеральным законом от 01.12.2006 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 г.»⁵.

Счетная палата РФ в своем заключении на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» отмечала, что новые расходные обязательства в области образования, науки и здравоохранения сформированы с учетом приоритетов государственной политики в этих отраслях экономики, но указала на отсутствие утвержденных методик

³ Сравнительный анализ Федеральных законов о федеральном бюджете на 2005 и 2006 гг. произведен авторами.

⁴ Аналитика авторов.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2006. № 49 (ч. 1). Ст. 5087.

оценки показателей работы как самого субъекта бюджетного планирования, так и находящихся в его ведении служб, агентств. Тогда же Счетная палата РФ обратила внимание на некоторое противоречие положений законопроекта: рост доходов проекта федерального бюджета в 2006 г. на 40,3% по сравнению с объемами 2005 г. При этом доля доходов проекта федерального бюджета в ВВП в 2006 г. сокращается до 20,7% по сравнению с ожидаемым в 2005 г. уровнем 23,7% ВВП.

Само содержание Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год», кроме увеличенных размеров финансирования по обозначенным статьям, никаких иных изменений не претерпело. Собственно, как и содержание законов о бюджете на 2007–2012 гг. Термин «приоритетные национальные проекты» в них не упоминался. Анализ названных законов о бюджете показал, что финансирование масштабных преобразований экономики осуществлялось посредством применения имевшихся на тот момент в бюджетном законодательстве методов и средств. В качестве правовых форм финансирования мероприятий проектов *использовались все те же* федеральная адресная инвестиционная программа, федеральные целевые программы, межбюджетные трансферты нижестоящим бюджетам (в форме субсидий), процедуры государственных (муниципальных) закупок.

Так, например, приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье» реализовывался опосредованно через уже действовавшую с 2002 г. Федеральную целевую программу «Жилище»⁶ и Федеральную адресную целевую программу. Примечательно, что поправки, в соответствии с которыми в ней появился комплекс мер в рамках приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», был внесен только 31 декабря 2005 г.⁷, т.е. позднее, чем был принят закон о бюджете на 2006 г. В частности, был провозглашен второй этап реализации программы «Жилище» (2006–2010 гг.).

Приоритетный национальный проект «Образование» финансировался главным образом посредством предоставления субсидий субъектам Российской Федерации на определенные в приоритетных национальных проектах цели. В частности, были предусмотрены субсидии нижестоящим бюджетам на внедрение инновационных образовательных программ в государственных и муниципальных общеобразовательных школах, на поощрение лучших учителей, на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство и т.д. В Федеральной целевой программе «Развитие образования на 2006–2010 гг.», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 23.12.2005 г. № 803, ничего о реализации национальных проектов не говорилось⁸. Аналогичным образом осуществлялось финансирование приоритетного национального проекта «Здравоохранение». Расходы на мероприятия проекта *не были*

⁶ Постановление Правительства РФ от 17.09.2001 г. № 675 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002–2010 годы» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 39. Ст. 3770.

⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 31.12.2005 г. № 865 «О дополнительных мерах по реализации федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 6. Ст. 694.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2006. № 2. Ст. 186.

предусмотрены в действующих на тот момент времени государственных программах. Они были заложены либо отдельными целевыми строками в законы о федеральном бюджете на соответствующие годы (например, расходы на строительство федеральных центров сердечно-сосудистой хирургии возлагались на Федеральное агентство по здравоохранения и социальному развитию), либо через субсидирование бюджетов субъектов Российской Федерации (например, субсидии на денежные выплаты медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, врачам, фельдшерам и медицинским сестрам «Скорой медицинской помощи»).

Очень трудно проследить, как финансировался приоритетный национальный проект «Развитие агропромышленного комплекса». В Федеральную целевую программу «Социальное развитие села до 2010» (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации 3 декабря 2002 г. № 858)⁹ условно учитывающие национальный проект правки были внесены только 3 апреля 2006 г.¹⁰ В программу *фрагментарно* были *вставлены* указания на национальный проект «Развитие АПК», в которых обозначено его значение. В Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2006 г.» были предусмотрены субсидии субъектам РФ, которые можно, по всей видимости, связать с реализацией проекта АПК, в частности, на субсидирование процентной ставки по кредитам сельхозтоваропроизводителям на поддержку племенного животноводства, элитного семеноводства, закупку топлива, строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов. Эти меры коррелируют с плановыми мероприятиями приоритетного национального проекта АПК. Тем не менее в порядке распределения между субъектами РФ и расходования данных средств, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 14.02.2006 г. № 88, национальный проект не упомянут¹¹.

Между тем регионам рекомендовано в отчетах по освоению субсидий делать ссылку «в рамках реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК»¹². Также в Законе о бюджете на 2006 г. были предусмотрены прямые ассигнования в размере 8 млрд руб. в качестве взноса Российской Федерации в уставный капитал ОАО «Росагролизинг» для их использования на приобретение техники, оборудования для жи-

⁹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 49. Ст. 4887.

¹⁰ См.: Постановление Правительства РФ от 03.04.2006 г. № 190 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 16. Ст. 1734.

¹¹ См.: Постановление Правительства РФ от 14.02.2006 г. № 88 «Об утверждении Правил предоставления в 2006 году из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам, полученным сельскохозяйственными товаропроизводителями и организациями агропромышленного комплекса всех форм собственности, а также крестьянскими (фермерскими) хозяйствами в российских кредитных организациях в 2004–2006 гг. на срок до 5 лет, в том числе на закупку всех видов сельскохозяйственной техники отечественного производства и племенного скота, закладку многолетних насаждений и виноградников, строительство и реконструкцию животноводческих комплексов и предприятий по переработке льна и льноволокна» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 8. Ст. 924.

¹² Приказ Минсельхоза РФ от 01.03.2006 г. № 63 «Об утверждении направлений использования инвестиционных кредитов и перечня документов, подтверждающих целевое использование инвестиционных кредитов сроком до 5 лет» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 13.

вотноводства, оборудования для переработки продукции животноводства, племенного скота, что также можно связать с мероприятиями национального проекта. Примечательно, что в Бюджетную классификацию РФ планировалось ввести специальную строку для отслеживания в бюджете средств, направляемых на реализацию приоритетных национальных проектов, но данная инициатива не была осуществлена.

Выводы по первому этапу реализации национальных проектов

В июле 2008 г. состав Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов¹³, а в сентябре 2010 г. и положение о нем признаются утратившими силу¹⁴. Это наводит на мысль о том, что *приоритетные национальные проекты*, фактически просуществовавшие два года, *вряд ли можно признать таковыми*. Они не содержали новых управленческих и финансовых механизмов стимулирования экономического роста. Фактически проекты сводились к выделению дополнительных бюджетных средств на поддержку обозначенных отраслей экономики. Соответственно, приоритетные национальные проекты остались идеологическим, а не правовым феноменом. При этом политический замысел о приоритетных национальных проектах осуществлялся спонтанно и хаотично. Мероприятия и методы их реализации были непродуманными и не основанными на действующем законодательстве. Они не содержали ни необходимых обоснований, ни сроков реализации, ни методов контроля внедрения, очевидным образом проигрывая государственным целевым программам. Предусмотренные в проектах меры были не прозрачны, не проходили широкого обсуждения в разных кругах российского общества. Бóльшая нагрузка по их осуществлению *легла на регионы*, которые не были наделены дополнительными средствами и временем для организации выполнения новых задач.

Возвращение к теме национальных проектов в 2018 г.

Новый толчок развития тема национальных проектов получила в мае 2018 г. На самом деле она не находилась в забвении на протяжении всего прошедшего времени. Например, консультативные органы при Президенте РФ в рассматриваемой сфере неоднократно меняли свое название и функционал. С июля 2018 г. при Президенте РФ действует Совет по стратегическому развитию и *национальным* проектам, который был учрежден путем преобразования Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (Указ Президента РФ от 19.07.2018 г. № 444)¹⁵.

¹³ См.: Указ Президента РФ от 10.07.2008 г. № 1049 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 28. Ст. 3361.

¹⁴ См.: Указ Президента РФ от 20.09.2010 г. № 1142 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 39. Ст. 4927.

¹⁵ Указ Президента РФ от 19.07.2018 г. № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 30. Ст. 4717.

Наиболее существенным документом нового этапа можно считать Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в соответствии с которым Правительству РФ было поручено разработать (скорректировать) совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации национальные проекты (программы)¹⁶. В Указе были сформулированы задачи, на достижение которых должны быть направлены национальные проекты. Соответственно, в октябре 2018 г. Правительство Российской Федерации внесло на рассмотрение Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам 12 национальных проектов по следующим направлениям: демография; здравоохранение; образование; жилье и городская среда; экология; безопасные и качественные автомобильные дороги; производительность труда и поддержка занятости; наука; цифровая экономика; культура; малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; международная кооперация и экспорт.

В новом формате национальные проекты планируется осуществить в течение пяти лет с 1 января 2019 г. (некоторые с октября 2018 г.) до 31 декабря 2024 г. Президиумом Совета 24 декабря 2018 г. были утверждены паспорта всех национальных проектов, за исключением паспорта проекта «Цифровая экономика», который был принят в июне 2019 г. Примечательно, что на официальном сайте Президента РФ протоколы заседаний президиума Совета по стратегическому развитию и национальным проектам, впрочем как и стенограммы всех заседаний самого Совета, не размещены. С 6 апреля 2019 г. функционирует специальный портал информации «Будущее России. Национальные проекты», в задачи которого входит «просто и доступно рассказывать о том, что делается в стране для развития жизненно важных направлений – экономики, социальной сферы, науки, культуры и спорта, – по которым были подготовлены национальные проекты».

Портал нацелен на предоставление актуальной, полной, достоверной и объективной информации о ходе реализации нацпроектов. Однако и в рамках данного портала никакой правовой информации, нормативных документов по национальным проектам не представлено¹⁷.

Согласно названному выше Указу Президента РФ № 444, Состав президиума Совета по стратегическому развитию и национальным проектам утверждается Президентом РФ. В настоящее время он включает в себя председателя Правительства РФ (председатель Совета), заместителей председателя Правительства РФ, глав ряда регионов, а также руководителей некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» и Внешэкономбанка. В президиум, в частности, не входят представители законодательного органа, ведущих политических партий, а также Счетной Палаты РФ.

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

¹⁷ Анализ авторов по состоянию на 11.11.2019 г.

Все паспорта национальных проектов сконструированы однообразно и включают в себя следующие разделы: цели, целевые и дополнительные показатели; задачи и результаты; финансовое обеспечение реализации национальных проектов. Национальные проекты разбиты на отдельные федеральные проекты, в которых конкретизирован комплекс планируемых мер. Раздел «Финансовое обеспечение» в национальных проектах представляет собой разбивку бюджетных ассигнований по федеральным проектам и программам. В нем указано, сколько средств планируется израсходовать на каждый федеральный проект, из какого источника, с детализацией по годам. Исходя из п.п. 29–33 Постановления Правительства РФ от 31.10.2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», каждый федеральный проект должен иметь свой паспорт, который разрабатывается руководителем проекта и одобряется соответствующим Проектным комитетом (далее — «постановление № 1288 «О проектной деятельности»)¹⁸. При этом паспорта федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов, принимались в основном в I квартале 2019 г.

Некоторые из них не приняты по состоянию на 1 ноября 2019 г. (например, паспорта 10 федеральных проектов в рамках национального проекта «Образование»). Между тем именно *в паспортах федеральных проектов должны отражаться объемы финансового обеспечения реализации федерального проекта* по годам с группировкой по результатам и соответствующим задачам национального проекта. В них же должны приводиться источники финансирования с выделением, в т.ч. объемов межбюджетных трансфертов. В то же время проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг.» был внесен в Государственную Думу РФ 29 сентября 2018 г. и принят в окончательной редакции 21 ноября 2018 г.

Характеристика нормативной правовой базы по национальным проектам

Если очертить круг нормативных правовых актов, которые составляют юридический фундамент национальных проектов, то к ним относятся следующие:

1. Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.», в котором поставлена задача разработать национальные проекты и сконструированы цели, которые они должны достигнуть.

2. Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2018 г. № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации», на основании которого функционирует Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, целями кото-

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6947.

рого обозначены обеспечение взаимодействия органов власти и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием Российской Федерации и реализацией национальных проектов и программ по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации.

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», призванное организовать проектную деятельность по реализации национальных проектов. В соответствии с данным постановлением создана система управления национальными проектами.

4. Совокупность нормативных правовых актов о порядке предоставления и расходования межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации (в целях финансового обеспечения национальных проектов) — около 20 документов по состоянию на 1 декабря 2019 г.

5. Ведомственные нормативные акты по каждому проекту, определяющие методики расчета показателей для мониторинга целевых показателей национальных проектов, например, Методики расчета показателей «смертность от болезней системы кровообращения (на 100 тыс. населения)», «смертность от новообразований, в т.ч. от злокачественных (на 100 тыс. населения)», «Смертность населения старше трудоспособного возраста» и т.д., утвержденные Приказом Росстата от 21.12.2018 г. № 756 «Об утверждении методик расчета закрепленных за Росстатом показателей для мониторинга целевых показателей национальных проектов». По состоянию на 01.01.2020 г. *более 50 документов*.

Как уже было сказано, сами национальные проекты, а также входящие в их состав федеральные проекты не имеют форму нормативных правовых актов.

Так, национальные проекты утверждены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. В п. 12 названного выше Указа Президента РФ № 444 сказано, что решения, принятые на заседаниях Совета и президиума Совета, оформляются протоколами. Из этого можно сделать вывод, что основным актом, который принимается данным органом, является решение Совета. Правовое значение и последствия принятия названных решений не ясны, т.к., во-первых, согласно п. 1 положения о Совете, он является совещательным органом при Президенте РФ, во-вторых, по понятным причинам решения Совета или президиума Совета нельзя признать нормативными правовыми актами. Аналогично обстоит дело с федеральными проектами, которые утверждены проектными комитетами по соответствующему национальному проекту.

Из анализа приведенных выше и прокомментированных актов о национальных проектах можно сделать следующие выводы:

1. Порядок подготовки, принятия, реализации национальных проектов, а также принципы, контроль и отчетность не урегулированы каким-либо нормативным правовым актом, поскольку отсутствует базовый универсальный документ, устанавливающий все необходимые элементы национальных проектов.

2. Среди нормативных правовых актов, сопровождающих национальные проекты, отсутствуют федеральные законы.

Бюджетное законодательство России о национальных проектах

Если обратиться к бюджетному законодательству в его состоянии на 01.11.2019 г., то следует отметить, что в Бюджетный кодекс РФ никаких новелл, направленных на финансово-правовое обеспечение реализации национальных проектов, *внесено не было*. В нем по-прежнему не упоминаются термин «национальные проекты» и связанные с ним понятия. Более того, по мнению авторов, основания расходных обязательств, возникающих ввиду осуществления национальных проектов, *противоречат ст. 6 БК РФ*.

Так, в ней в качестве оснований новых расходных обязательств значатся закон, иной нормативный правовой акт, договор или соглашение. В рассматриваемом случае основанием возникновения новых расходных обязательств является протокол заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам. В дополнение укажем, что национальные проекты не указаны в составе документов, на которых основывается составление бюджетов (п. 2 ст. 172 БК РФ). Нет национальных (федеральных) проектов (паспортов проектов) и в списке документов, вносимых в Государственную Думу Российской Федерации одновременно с проектом федерального бюджета (п. 4 ст. 192 БК РФ).

Также обратим внимание, что национальные проекты не встроены в систему документов стратегического планирования Российской Федерации (см. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). По мнению авторов, мероприятия национальных проектов *должны базироваться на документах целеполагания*, а именно на стратегиях социально-экономического развития, национальной безопасности, научно-технологического развития Российской Федерации, а также на документах прогнозирования, в частности на стратегическом прогнозе РФ и бюджетным прогнозом РФ на долгосрочный период, предусмотренных названным законом.

Если определять место национальных проектов в системе документов стратегического планирования, то они, думается, должны относиться к документам планирования и программирования (документы стратегического планирования «третьего уровня»). Документами «первого уровня» в законе признаны документы в рамках целеполагания, которое предполагает определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (ст. 3 закона). Названные ориентиры должны определяться, в частности, в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации. Этот документ имеет целью установку долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации. На наш взгляд, одни стратегические документы не должны создавать ложную

конкуренцию другим, что может привести к дезориентации в целях и задачах развития России. Кроме того, если обратиться к бюджету 2019 г., то можно увидеть, что реализация мероприятий национальных проектов происходит посредством включения расходов на них в государственные целевые программы, относящиеся к документам программирования.

Анализ Федерального закона от 29.11.2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 г. и плановый период 2020–2021 гг.» показывает, что новых финансовых инструментов для выполнения мероприятий национальных проектов пока не предложено. В частности, для воплощения проектов используются все те же государственные целевые программы, межбюджетные трансферты субъектам РФ в форме субсидий, взносы в уставные капиталы, субсидии юридическим лицам и пр. Аналогично — в проекте Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 г. и плановый период 2021–2022 гг.». Однако в отличие от предыдущего этапа национальных проектов 2005–2008 гг. в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2019 г. и плановый период 2020 и 2021 гг.» и проекте федерального закона о федеральном бюджете на 2020 г. национальные проекты фигурируют.

Так, большинство мероприятий в рамках национальных и федеральных проектов встроены в сходные по целям и задачам государственные целевые программы. Например, реализация национального проекта «Экология» осуществляется в рамках шести государственных программ, а именно «Охрана окружающей среды», «Развитие лесного хозяйства», «Воспроизводство и использование природных ресурсов», «Развитие атомного энергопромышленного комплекса», а также Федеральной целевой программы «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 гг.». Соответственно, в освоении бюджетных средств принимают участие восемь государственных органов исполнительной власти и Государственная корпорация «Росатом» (главные распорядители бюджетных средств).

Быстрые темпы реформирования российской экономики привели к тому, что значительная часть бюджетных ассигнований 2019 г., предусмотренных на национальные проекты, осталась не распределенной законом о бюджете (в общей сложности на сумму более 158 млрд руб.). Данные суммы предложено распределять решениями Правительства РФ и президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам¹⁹.

Региональные аспекты реализации национальных проектов

Следует отметить, что основная нагрузка по осуществлению мероприятий национальных проектов легла на субъекты Российской Федерации. Как удалось установить авторам, идея о том, что в рамках национальных (федеральных) проектов субъекты Российской Федерации должны будут разработать и принять свои региональные проекты, происходит из постановления № 1288 «О проектной деятельности», поскольку

¹⁹ Ст. 21 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов».

в обозначенных выше Указах Президента Российской Федерации *ничего о региональном «ответе» на федеральную инициативу не говорится.*

Так, в п. 3 названного документа дано определение регионального проекта, под которым понимается проект, обеспечивающий достижение целей, показателей и результатов федерального проекта, мероприятия которого относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории указанного субъекта Российской Федерации. В п. 9 постановления № 1288 «О проектной деятельности» установлено, что инициирование, подготовка, реализация и завершение ведомственных и региональных проектов осуществляются в соответствии с положениями об организации проектной деятельности, подготовленными с учетом настоящего Положения и утвержденными соответственно актами федеральных органов исполнительной власти и актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Согласно п. 2 данного документа, органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано организовать проектную деятельность, руководствуясь Положением, утвержденным данным постановлением. Согласно пункту 23 названного положения, предполагается, что в субъектах РФ будут созданы проектные офисы субъектов Российской Федерации. В их задачи должны входить координация, мониторинг, предоставление аналитических материалов реализации региональных проектов в субъекте РФ и др. Таким образом, реализация целей, на достижение которых направлены национальные проекты, планируется в т.ч. и в регионах посредством принятия региональных проектов (в развитие целей и задач национальных проектов), а также создания специальной организации управления ими.

Финансовое обеспечение реализации национальных (региональных) проектов в регионах, как видно из проанализированных авторами документов и уже имеющейся практики, предполагается путем предоставления субъектам Российской Федерации межбюджетных трансфертов в форме субсидий и иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, а также финансового вклада самих субъектов Российской Федерации за счет средств собственных бюджетов.

Таким образом, *на регионы ложится тройная нагрузка* — это дополнительное правовое обеспечение реализации национальных проектов, принятие и юридическое сопровождение региональных проектов, освоение значительных объемов бюджетных средств как федеральной, так и региональной принадлежности. Кроме того, дополнительным бременем в данном случае будет также и перераспределение финансовых потоков между бюджетом субъекта РФ и соответствующими муниципальными образованиями, которые не могут остаться в стороне при осуществлении федеральных замыслов.

Следует отметить, что большинство направлений национальных проектов сфокусированы на решении вопросов, относящихся к предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также местного самоуправления. Например, в рамках национального проекта «Образование» реализуются такие федеральные проекты как «Современная школа»,

«Успех каждого ребенка», «Поддержка семей, имеющих детей», «Цифровая образовательная среда», «Учитель будущего». Из названий и мероприятий проектов следует, что их цели и задачи соответствуют полномочиям субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, установленных п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁰ и ст. 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²¹. Сказанное предполагает, что муниципальные органы должны осуществлять указанные полномочия за счет своих доходов, а при получении финансовой помощи от федерального центра в форме субсидий обеспечить софинансирование целевых расходов.

Так, по 9 из 12 национальным проектам предусмотрено финансовое обеспечение в форме межбюджетных трансфертов субъектам РФ, по 10 из 12 предусмотрено софинансирование из бюджетов субъектов Российской Федерации²². Соответственно, порядка 40% средств федерального бюджета на реализацию проектов планируется перечислять регионам (по некоторым проектам цифра доходит до 80–90%), и порядка 50% от выделяемых из федерального бюджета средств должно быть добавлено из бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Например, на выполнение мероприятий национального проекта «Образование» планируется израсходовать за период 2019–2024 гг. 723,316 млрд руб. за счет федерального бюджета, из них более 50% – 406,0 млрд руб. – в форме межбюджетных трансфертов. К этому дополнительно за счет консолидированных бюджетов субъектов РФ – 45,7 млрд руб. Всего по всем национальным проектам за 2019–2024 гг. запланировано целевых бюджетных ассигнований в форме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на сумму 3 519,4 млрд руб. и 4 584,2 млрд руб. планируется потратить средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации²³.

Между тем *регионы активного участия в разработке мероприятий национальных проектов не принимали*, также как и в расчете затрат и своих финансовых возможностей по их реализации. Так, приведенный выше в качестве примера национальный проект «Образование» утвержден президиумом Совета по национальным проектам в составе 15 человек, из которых только 2 являются представителями регионов, а именно Республики Татарстан и города Москвы. Однако названные субъекты РФ *не являются показательными* хотя бы потому, что по состоянию на 2018 г. (дата утверждения проекта) входили и входят в настоящее время в десятку самых обеспеченных регионов России.

Большинство мероприятий проектов относятся к региональным и местным предметам ведения. Организация их выполнения предполагается через органы государственного управления субъектов РФ

²⁰ Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

²¹ Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

²² Аналитика авторов.

²³ Аналитика авторов.

и усилиями жителей этих регионов. Для этих целей фактически в одностороннем порядке федеральным центром определены как размеры межбюджетных трансфертов, так и объемы дополнительных средств, которые должны быть выделены регионами за счет собственных доходов. Соответственно, три важных вопроса следовало бы обсудить с регионами в процессе организации комментируемой проектной деятельности.

Первый вопрос — это, конечно, перечень мероприятий национальных проектов. Первый этап реализации национальных проектов, который также планировался «сверху», *показал непродуманность некоторых мер*. Кроме того, только регионы изнутри могут оценить свой трудовой, профессиональный и кадровый потенциал для реализации проектов.

Второй вопрос — это источники финансирования национальных проектов и возможности субъектов РФ к их пополнению. Справедливости ради укажем на то, что процент софинансирования расходов со стороны субъектов РФ установлен с учетом уровня их бюджетной обеспеченности.

Распоряжением Правительства РФ от 18.10.2019 г. № 2468-р установлен предельный уровень софинансирования по субъектам РФ на 2020–2022 гг. в отношении федеральных субсидий, предоставляемых в целях софинансирования при реализации проектов, входящих в состав соответствующего национального проекта²⁴. Однако приведенная в распоряжении формула расчета максимального процента софинансирования показывает, что она учитывает уровень бюджетной обеспеченности регионов. Между тем это расчетный показатель *минимально необходимой потребности в бюджетных средствах* на одного жителя *при расчете стоимости оказываемых ему публичных услуг*. Соответственно, эта величина не пригодна для оценки финансовой состоятельности регионов и их текущих и перспективных потребностей.

Третий вопрос — это необходимость подготовительного периода. Проведенный ретроспективный анализ показал, что от идеи национальных проектов до начала ее воплощения Правительству Российской Федерации понадобилось менее одного года. Однако, *готовы ли регионы к такому темпу масштабных преобразований?*

Выводы по второму этапу осуществления национальных проектов

Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что колоссальное реформирование социальной, экономической сфер жизни нашего общества проводится с неоправданной поспешностью. При этом для современного периода реализации национальных проектов характер-

²⁴ См.: Распоряжение Правительства РФ от 18.10.2019 г. № 2468-р «Об утверждении предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта РФ из федерального бюджета по субъектам РФ на 2020–2022 гг. в отношении субсидий, предоставляемых в целях софинансирования расходных обязательств субъектов РФ, возникших при реализации региональных проектов, направленных на реализацию федеральных проектов, входящих в состав соответствующего национального проекта, определенного Указом Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

ны те же отрицательные черты, которые сопровождали их осуществление на первом этапе (2005–2008 гг.). В частности, *национальные проекты пока не являются частью российской правовой системы*. Они не вплетены в канву действующего российского законодательства и как бы находятся вне его, оставаясь политико-государственной идеей.

К такому выводу подводит тот факт, что национальные проекты не были снабжены новыми финансово-правовыми средствами их осуществления и по сути являются разновидностью государственных целевых программ. Сами проекты, предполагающие вложение в социально-экономический сектор России беспрецедентных по размеру публичных финансов, подготовлены вне широкого обсуждения, за крайне малое время. Значительный массив работы перекладывается на плечи региональных и местных органов власти. Между тем вопрос об их способности реализовать столь грандиозные проекты, наличии профессиональных кадров, финансовых средств в должной степени не исследовался. Слабыми местами государственного управления национальными проектами являются концентрация большого количества властных полномочий по выбору целей, конкретных мероприятий проектов, распределению значительных объемов бюджетных ассигнований у небольшой группы лиц, а также непрозрачность отдельных видов расходов. Кроме того, беспокойство вызывает одновременное преобразование такого большого списка отраслей социальной жизни России.

Одна из идей авторов заключается в *повышении уровня публичности* обсуждения и определения направлений реформирования и объемов финансирования тех или иных стратегических задач. Это возможно, в т.ч. посредством усиления роли представительного органа власти в решении вопросов использования публичных доходов. Дело в том, что расходы на реализацию национальных проектов распределены по разным кодам ведомственной и экономической классификации расходов, и таким образом общий объем финансирования национальных проектов и каждого из них скрыт от депутатского корпуса и общественности. Отсюда вытекают несколько предложений, которые разработаны на основе анализа формирования мероприятий национальных проектов и ассигнований на их реализацию.

Целесообразно включить в Бюджетный Кодекс РФ нормы, предусматривающие обязательное предварительное (до включения соответствующего расхода в бюджет на следующий финансовый год) одобрение представительным органом власти государственных проектов (программ) и т.п., а также предельных объемов их финансирования в случае, если планируемые на реализацию проекта затраты будут превышать определенный, установленный в БК РФ, лимит. Этот лимит может быть выражен в определенной доле (проценте) общего годового объема доходов соответствующего бюджета за предыдущий финансовый год.

Второе предложение заключается в установлении правила, согласно которому любые масштабные федеральные инициативы, затрагивающие интересы регионов и местных сообществ, должны включать обязательный подготовительный период. Кроме того, необходимо четко очертить круг финансово-правовых механизмов для осуществления

национальных проектов; сопровождающую национальные проекты документацию включить в состав документов, на которых основывается составление бюджета, а также в перечень документов, подаваемых в представительный орган вместе с проектом бюджета. И, конечно, национальные проекты должны стать частью законодательства о стратегическом планировании.

Несмотря на отмеченные недостатки, имеются очевидные *положительные стороны* воплощения проектов.

Во-первых, в настоящее время создана особая «матричная» система государственного управления национальными проектами. Основой данной системы стало Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». Согласно данному постановлению, участники реализации национальных проектов — проектные комитеты и проектные офисы наделены специальными повышенными полномочиями в рамках осуществления национальных проектов. Новая система управления, внедренная для осуществления национальных проектов, основана на кардинально иных подходах, в частности на принципах проектного управления, которые внедряются в Правительстве РФ с 2016 г.

Во-вторых, для обозначения национальных и федеральных проектов были предусмотрены специальные коды бюджетной классификации, что обеспечивает определенную прозрачность бюджетных расходов²⁵.

В-третьих, сами национальные проекты снабжены паспортами, в которых зафиксированы срок их реализации, целевые показатели, планируемые мероприятия, а также критерии оценки их достижения. Последнее обстоятельство обеспечивает возможность отслеживать результативность мероприятий, а также осуществлять финансовый контроль.

В-четвертых, расходы по реализации проектов стали частью федерального и регионального бюджетов.

Соответственно, обозначенные выше предложения авторов в основном направлены на устранение тех недостатков, которые были выявлены в процессе становления новых форм бюджетирования и являются, в сущности, болезнями роста.

Список литературы

1. Данилевский А.В. Надзор за исполнением законодательства при реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» // Законность. 2014. № 11. С. 38–40.

2. Игнатьева И.А. Проблемы развития экологического законодательства в контексте задач национального проекта «Экология» // Экологическое право. 2019. № 1. С. 20–26.

²⁵ См.: Приказ Минфина России от 30.11.2018 г. № 245н «О внесении изменений в Порядок формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуру и принципы назначения, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 8 июня 2018 г. № 132н».

3. Кабытов П.П., Калмыкова А.В. «Гибкие» структуры государственного управления // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 107–120.

4. Кундалев-Лычковский Е.В. Надзор за исполнением законодательства в сфере реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» // Законность. 2013. № 7. С. 22–24.

5. Русин С.Н. Экологическая безопасность в системе национальной безопасности Российской Федерации (новации, достижения и проблемы новой Стратегии национальной безопасности и проекта Стратегии экологической безопасности) // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 25–28.

6. Выступление В.В. Путина на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета 05.09.2005 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23157> (дата обращения 12.09.2019).

ON LEGAL SUPPORT OF PRIORITY NATIONAL PROJECTS

Priority national projects, being a fundamentally new institution of the country's economic and social development, could not fully comply with the existing legal forms of financial planning and the budget process that have developed over the long previous periods. The implementation of priority national projects, especially in the regions and municipalities, causes frequent conflicts in the preparation and execution of budgets and government spending. We are dealing with a two-channel budgeting mechanism with insufficient linking of these channels to each other.

The essence of the problems considered by the authors consists in ways of adapting new, modern forms of financial planning for socio-economic development, covered by priority national projects to the legal regime for drawing up, approving the federal and regional budgets provided for by the Budget Code of the Russian Federation and a number of other legislative acts and decisions of the Government of the Russian Federation. The authors of this publication set themselves several tasks. First task is to trace the origin of the idea of changes the economy and social sphere of Russia on the ground of the realization of national projects. Second task is to determine how the concept of national projects are reflected in modern Russian legislation. Thirdly is to answer the question what additional steps need to be taken in order to ensure decent legal support the implementation the national projects ideas. The authors studied a huge array of law documents, publications about national projects, used theoretical research of constitutional, administrative and financial law in order to solve the tasks posed above and get a valid result on the base of this paper.

Keywords: funding, national projects, project committee, public management, region, strategic planning

JEL: G00

Дата поступления – 23.12.2019 г.

ЗАПОЛЬСКИЙ Сергей Васильевич

доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник научной лаборатории «Анализ правоприменительной практики в экономике РФ»;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 117997.

e-mail: zpmoscow@mail.ru

АНДРЕЕВА Елена Михайловна

доктор юридических наук, доцент кафедры финансового права;
Санкт-Петербургский государственный экономический университет /
улица Садовая, д. 21, г. Санкт-Петербург, 191023.
e-mail: Elenaandreeva09@mail.ru

ZAPOLSKY Sergey V.

Dr. of Law, Professor, Leading Researcher at the research laboratory “Analysis
of Law Enforcement Practices in the Russian Economy”;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education Plekhanov Russian
University of Economics / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 117997.
e-mail: zpmoscow@mail.ru

ANDREEVA Elena M.

Dr. of Law, Associate Professor, Department of Financial Law;
St. Petersburg State University of Economics / 21, Sadovaya Street, St.
Petersburg, 191023.
e-mail: Elenaandreeva09@mail.ru

Для цитирования:

Запольский С., Андреева Е. Правовое сопровождение приоритетных
национальных проектов // Федерализм. 2020. № 1. С. 81–98.