

УДК 347.963

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS64872>

Особенности правового регулирования расходов федерального бюджета на национальные проекты

© Д.А. Шевелько

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Аннотация. В статье анализируются особенности правового регулирования национальных и федеральных проектов. С момента их утверждения прошло более трех лет, что создает основу для их анализа. Целью исследования являлось определение текущего состояния правового регулирования национальных проектов, в том числе экспертной оценки научного сообщества. В рамках работы была выдвинута гипотеза о наличии правовых пробелов, влияющих на выполнение национальных целей и проектов. Задачи исследования состоят в выявлении достоинств и недостатков регулирования национальных проектов и сравнении их с майскими указами Президента России и государственными программами.

По результатам выявлены положительные и негативные тенденции в текущем правовом статусе национальных проектов. С одной стороны, автором обращается внимание на повторение ошибок реализации майских указов Президента России и государственных программ. В частности, в нормативных правовых актах не определен порядок расчета финансового обеспечения проекта. В итоге имеются риски недостижения национальных целей. Систематические проблемы с реализацией документов стратегического планирования свидетельствуют об отсутствии анализа недостатков. При этом в рамках него могла бы быть скорректирована методология разработки новых документов.

С другой стороны, выявлены и достоинства правового регулирования. Среди них выделение регулирования вне рамок БК РФ, ускорение бюрократических процедур, минимальный перечень регулирующих нормативных правовых актов, расширенные полномочия кураторов. Главным недостатком стало упущение закрепления процесса подготовки финансового обоснования расходов нацпроектов (федпроектов). Причем данный минус приводит к риску нивелирования всех положительных элементов модели правового регулирования.

Ключевые слова: национальные проекты; национальные цели; стратегическое планирование; федеральные проекты; правовое регулирование; указы Президента России.

Как цитировать:

Шевелько Д.А. Особенности правового регулирования расходов федерального бюджета на национальные проекты // Российский журнал правовых исследований. 2021. Т. 8. № 1. С. 53–58. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS64872>

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS64872>

Legal Regulation of Federal Budget Expenditures on National Projects

© D.A. Shevelko

Moscow State University named after M.V. Lomonosov

ABSTRACT: The article analyzes features of the legal regulation of national and federal projects. More than three years have passed since their approval, which forms the basis of this analysis. The purpose of the study was to determine the current state of legal regulation of national projects, including expert assessments from the scientific community. Within this framework, a hypothesis was proposed about legal gaps that affect the implementation of national goals and projects. The objectives of the study are to identify the advantages and disadvantages of regulating national projects and to compare them with the May decrees of the President of Russia and state programs.

The results revealed positive and negative trends in the current legal status of national projects. On the one hand, the author draws attention to the repetition of mistakes in the implementation of the May decrees of the President of Russia and state programs. In particular, the regulatory legal acts do not define the procedure for calculating the financial security of the projects. As a result, they risk failure to achieve their national goals. Systematic problems with the implementation of strategic planning documents indicate a lack of analysis of their shortcomings. At the same time, the methodology for developing new documents could be adjusted within the frameworks. On the other hand, the advantages of legal regulation are also revealed. Among them are the allocation of regulations outside the BC of the Russian Federation, the acceleration of bureaucratic procedures, a minimum list of regulatory legal acts, and expanded powers of the curators. The main drawback was the failure to consolidate the process of preparing a financial justification for the expenditure of national projects (federal projects). At the same time, this disadvantage leads to the risk of leveling all the positive elements of the legal regulation model.

Keywords: national projects; national goals; strategic planning; federal projects; legal regulation; decrees of the President of Russia.

To cite this article:

Shevelko DA. Features of legal regulation of federal budget expenditures on national projects. *Russian journal of legal studies*. 2021;8(1):53–58. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS64872>

В 2018 г. Президентом Российской Федерации определены национальные цели и стратегические задачи развития Российской Федерации. Первоначально до 2024 г., с учетом пандемии — до 2030 г. Реализация Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹ (далее — Указ № 204) привела к созданию новой обособленной системы правового регулирования расходов федерального бюджета.

Ее образование было обусловлено целями изменения системы управления, планирования и финансирования с учетом неудачного опыта реализации майских указов Президента России 2012 г.²

Возвращаясь к опыту данных указов, отметим, что тогда их издание не привело к построению альтернативной Бюджетному кодексу России³ (далее — БК РФ) системы правового регулирования. Правительство России «пыталось» интегрировать майские указы в строящуюся систему документов стратегического планирования и имеющихся государственных программ (далее — госпрограмма). Что, на наш взгляд, является косвенной причиной неудачи их реализации. В частности, по оценке Счетной палаты России, майские указы выполнены не полностью⁴.

В 2018 г. Россия пошла по другому пути и стала формировать отдельную, обособленную систему правовых норм. Такой пример является уникальным для нашей страны, фактически происходит формирование проектного управления снизу вверх. Соответственно, логичным результатом в будущем станет закрепление существующего порядка в БК РФ и в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁵ (далее — закон о стратегическом планировании).

В 2021 г. национальные проекты реализуются уже третий год, что является достаточным для оценки качества и эффективности их правового регулирования. Всего принято 12 национальных проектов.

Попытки осмысления роли и правового регулирования национальных проектов предпринимаются еще

с момента их возникновения. Можно привести следующие оценки юридического научного сообщества о данном институте.

Так, Губин Е.П. считает, что «правовая основа национальных проектов Российской Федерации сформирована и служит надлежащей базой достижения поставленных целей» [1, с. 104].

По мнению Шевелевой Н.А. и Васильева И.А.: «Национальные проекты закладывают модель совместного федерального и субъектового финансирования расходных полномочий, относящихся к уровню субъектов России» [2, с. 34].

Вершило Т.А. считает, что «проблема управления национальными проектами — в самой системе организации управления, которая на сегодняшний момент практически не проработана» [3, с. 21]. Кроме того, она полагает, что проблемы с реализацией национальных проектов связаны и с проблемами в области правового регулирования национальных проектов.

Вместе с тем, на наш взгляд, юридической науке не хватает ширины и глубины исследований. Отсутствие таких исследований не создает основы для преодоления правовых пробелов, которые имеются.

Перед тем как разобрать имеющиеся проблемы, охарактеризуем сложившуюся систему правового регулирования национальных проектов. На уровне федеральных законов: БК РФ и закона о стратегическом планировании — правовых норм в отношении них не закреплено. Здесь стоит отметить, что система документов стратегического планирования выстраивалась с 2014 г. На момент появления Указа № 204 стратегические цели и задачи во многих отраслях государственного управления были определены в соответствующих документах.

Появление национальных целей не стало логическим завершением фиксации имеющихся целей реализации документов стратегического планирования, а наоборот внесло необходимость их корректировки под новые реалии.

Основополагающим правовым актом по регулированию национальных проектов стало Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288⁶ (далее — Положение).

В дополнение к нему также приняты Методические указания по разработке национальных проектов (программ), утвержденные президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 14 октября 2019 г. № 12) (далее — Методические рекомендации).

⁶ Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС «КонсультантПлюс».

² Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №№ 596 – 606 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ выполнения положений указов Президента Российской Федерации 2012 года в части увеличения средней заработной платы отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 30 октября 2020 г.). С. 2–4. URL: <https://ach.gov.ru/checks/schetnaya-palata-podkhody-k-oplate-trudabyudzhethnikov-neobkhodimo-peresmotret> (дата обращения: 05.04.2021).

⁵ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Как и любой нормативный правовой акт в теории он не идеален. Нельзя не отметить, что его утверждение стало своеобразной революцией в подготовке такого рода документов. В научной литературе и в сфере государственного управления высказывались разные оценки качества Положения, а также его влияния на управление системой национальных проектов.

В частности, Вершило Т.А. отмечает недостатки Положения, которые приводят к несовершенству управления, например осуществление мониторинга национальных проектов Правительством России [1, с. 23].

Счетная палата России регулярно отмечает недостижимость национальных целей при существующей системе их финансового обеспечения и мер поддержки⁷.

В Правительстве Российской Федерации регулярно актуализируют цели, мероприятия и финансирование национальных проектов. Поэтому оценки Премьер-министра России и соответствующих министров являются положительными, что обусловлено разработкой Положения и других нормативных правовых актов по теме нацпроектов⁸.

С учетом исключительности Положения, на наш взгляд, безусловно, его правовые нормы оказывают влияние как на управление, так и на финансирование. Однако оно имеет не только положительные моменты, но и недостатки. В целях обеспечения научными разработками правотворческого процесса в данном исследовании систематизированы такие факты.

Отметим, что до появления национальных проектов документов такого уровня не было. Самым близким аналогом по форме и содержанию являются государственные программы. Поэтому целесообразно рассмотреть новшества и положительные моменты в правовом регулировании государственных программ.

Во-первых, Положение пока не перенасыщено множеством норм, методологически определяющих порядок разработки и утверждения. Тогда как одна из причин «провала» госпрограмм — сложность методологии подготовки и реализации программ.

Так, Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства экономического развития РФ от 16 сентября 2016 г. № 582, в целом сложны для понимания, написаны бюрократическим языком и достаточно объемны по содержанию.

На наш взгляд, должностное лицо без специальной подготовки и навыков не может понять эти требования,

⁷ Кудрин исключил достижение национальных целей посредством нацпроектов // Информационное агентство «РБК». URL: <https://www.rbc.ru/economics/07/06/2019/5cfa13189a7947a381017303>. (дата обращения: 05.04.2021).

⁸ Мишустин назвал причины задержки реализации нацпроектов // Информационное агентство «РБК». URL: <https://www.rbc.ru/politics/16/01/2020/5e204cb59a79474cc070d707> (дата обращения: 05.04.2021).

как на федеральном уровне, так и на региональном уровне. Лишь меньшинство субъектов России дополняют заимствованную методологию, либо формируют свою. В итоге качество подготовки паспортов госпрограмм остается низким.

Целесообразно использовать при разработке документов стратегического планирования простой и ясный язык, рассчитанный как на опытного сотрудника, так и на сотрудника без опыта работы в государственном секторе. В законодательстве Российской Федерации не предъявляется требований к ясности и лаконичности нормативных правовых актов. Возможно, усложнение программно-целевых документов с точки зрения языка написания затрудняет их успешную реализацию.

В противоположность такой ситуации, небольшое по объему, Положение исключает сложные обороты и носит понятный характер. К разработке национального проекта предъявляются общие требования. Конкретное наполнение определяет куратор и ответственные исполнители. Вместе с тем баланс между объемом и урегулированием минимального перечня требований к формированию паспортов национальных проектов не соблюден.

Как показывает почти трехлетний опыт реализации национальных проектов, имеется общая несбалансированность ресурсного обеспечения и конечного результата. Невозможность достижения национальных целей, по мнению многих экспертов, — прямой пробел правового регулирования.

Например, еще в 2019 г. экспертное сообщество и Счетная палата России отмечали нереализуемость части национальных целей⁹ в заявленном алгоритме их реализации. В том числе из-за недостаточного финансирования. В итоге в 2019 г. не были выполнены показатели национальных целей в отчетном году.

В Положении или Методических рекомендациях нет правовых норм, определяющих конкретный порядок оценки расходов на достижение целей и задач национальных проектов. К паспорту нацпроекта или федерального проекта (далее — федпроект) предъявляются требования наличия финансового обоснования (пункты 20 и 30 Положения).

Трактование норм Положения и Методических рекомендаций свидетельствует о следующих подходах к финансированию нацпроектов (федпроектов):

⁹ Например, отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта „Образование“, необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 „О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года“, утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 10 сентября 2019 г. № 49К (1345)). С. 2–4. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/9f3/9f381090ef30beaa53a5ff14018ab4aa.pdf> (дата обращения: 05.04.2021).

- принцип экономности: «реализация в первую очередь мероприятий федеральных проектов, позволяющих оптимизировать или минимизировать стоимость последующих мероприятий»¹⁰;
- принцип результативности: включение мероприятий, напрямую влияющих на достижение целей и задач;
- «оценка востребованности, а также стоимости и источников финансового обеспечения содержания объектов имущества, создаваемых (приобретаемых) в рамках реализации национальных проектов и федеральных проектов»¹¹.

Данные позиции закрепляют подход к разработке мероприятий и контрольных точек, но не порядок определения финансового обоснования.

Таким образом, возникает вопрос: возможно ли разработать правовые нормы о конкретном порядке расчета финансирования в соответствующих актах?

На наш взгляд, в условиях разного уровня подготовленности должностных лиц исполнительных органов власти такие требования целесообразно закрепить. Причем исключив сложность и неясность правовых норм. Целесообразно также закрепить принцип сбалансированности в отношении нацпроектов, заключающийся в обеспеченности целей, задач, мероприятий соответствующими расходами.

Недостатки майских указов 2012 г. и государственных программ заключаются в неправильном соотношении итоговых результатов и выделяемого финансирования. Государством ставились изначально недостижимые цели, реализация которых основывалась либо на манипуляциях со статистическими данными, либо они просто не достигались. Например, средняя заработная плата научных сотрудников.

Планирование расходов нацпроектов и госпрограмм строится на основании положений главы 20 БК РФ, что сказывается на качестве их расчета. Наиболее точные расходы касаются первых трех лет (бюджетного цикла планирования) их реализации. Для последующих годов БК РФ, законом о стратегическом планировании и другими нормативными правовыми актами не устанавливается четкого порядка формирования расходов.

Так, конечно, есть перечень долгосрочных документов стратегического планирования. Для госпрограмм становится обязательной направленность на достижение их целей и задач. Для национальных проектов четкой привязки к таким документам не установлено. Правительство России в первой половине 2021 г. только приступило к работе по актуализации и взаимоувязке

госпрограмм, документов стратегического планирования, нацпроектов и целей.

Но проблема обоснования расходов по годам, отличным от первых трех, пока не решена.

Большинство расходов по нацпроектам идет по статьям государственных закупок. Потенциально такие расходы будут планироваться с учетом положений статей 16 (план закупок) и 22 (начальная максимальная цена контракта, НМЦК) Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹² (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ).

В Федеральном законе № 44-ФЗ не установлена методология планирования закупок на среднесрочный период с учетом достижения стратегических целей развития. Исключением являются капитальные вложения, для которых используется сметный метод. По другим видам расходов закупка может быть спрогнозирована, а НМЦК рассчитана по общим требованиям. При этом по товарам, работам и услугам потенциально могут быть применены коэффициенты инфляции. Соответственно, одним из направлений развития правового регулирования нацпроектов может стать закрепление порядка планирования расходов с учетом достижения принципа сбалансированности.

Таким образом, в нацпроектах (федпроектах) пока существуют пробелы правового регулирования («грабли»), которые уже имелись при реализации госпрограмм и майских указов. Изначальный неправильный расчет финансового обеспечения мероприятий может привести к недостижению целей к установленному сроку.

Возвращаясь к преимуществам, выделим другой положительный момент в нацпроектах. Это ускорение бюрократических процедур при согласовании проектов нормативных правовых актов. Для национальных проектов установлен срок не позднее трех дней с момента их поступления на визирование.

Сравнивая с госпрограммами, отметим, что на практике их согласование ответственными органами власти производится в последний период времени перед предельной датой согласования. Такой порядок приводит к возможности коррекции госпрограмм 1 или 2 раза в год. Оперативное внесение изменений в них невозможно. Тогда как в системе правового регулирования национальных проектов исправлена такая проблема.

Кроме ускорения сроков согласования, второй составляющей стали расширенные полномочия куратора национальных проектов. Национальные проекты были распределены по ответственным вице-преьерам в рамках их компетенции. За реализацию национального проекта установлена их персональная ответственность. Но в период с 2018 по апрель 2021 г. пока не было случаев реализации такой ответственности.

¹² Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Пп. «г» пункта 8 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Пп. «д» пункта 8 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 // СПС «КонсультантПлюс».

Отсюда можно сделать вывод о неопределенности природы данной ответственности и мер, которые будут применяться. Это могут быть как выговор или замечание, так и освобождение соответствующей должности.

Объективный состав такой ответственности не закреплён. В частности, за какой уровень недостижения нацпроектов она будет применяться, либо будет она применяться, например, за недостижение национальных целей при выполненных показателях нацпроекта.

На наш взгляд, такая ответственность и санкции в целях повышения качества государственного управления могут быть закреплены на уровне нормативного правового акта Правительства или поручения Премьер-министра.

При этом наделение полной ответственностью за реализацию национального проекта было сбалансировано следующими полномочиями:

- внесение изменений, не касающихся итоговых показателей, в паспорт национального проекта;
- перераспределение финансового обеспечения федеральных проектов внутри национального проекта, но также с ограничением корректировки итоговых показателей финансирования.

Такие два полномочия по своей природе близки к полномочиям Министерства финансов России и Правительства России в узком смысле. Наличие полномочий обоснованно имеющейся практикой, однако они не взаимосвязаны с конкретной ответственностью и санкциями по ней. Анализ эффективности введения такого правового регулирования можно будет провести только по результатам оценки достижения национальных целей.

Суммируя достоинства и недостатки правового регулирования национальных проектов, отметим следующие положения.

В целом укажем следующие положительные признаки:

- выделение регулирования вне рамок БК РФ;
- ускорение бюрократических процедур;
- минимальный перечень нормативных правовых актов, регулирующих отношения по разработке и реализации нацпроектов;
- расширенные полномочия кураторов.

Главным недостатком стало упущение закрепления процесса подготовки финансового обоснования расходов нацпроектов (федпроектов). При этом данный минус приводит к риску нивелирования всех положительных элементов модели правового регулирования.

Результатом исследования становится ответ на актуальный дискуссионный вопрос: необходимо ли встраивать правовое регулирование национальных проектов в БК РФ и закон о стратегическом планировании? На наш взгляд, этот логичный шаг по изменению данных нормативных правовых актов приведет к более качественному правовому регулированию и, как результат, к развитию БК РФ как главного и единого источника бюджетного права. Вместе с тем их параллельное существование не создаст проблем, «пробный вариант» продолжает апробацию в нормативных правовых актах Правительства России.

Текущая (трехлетняя) оценка нацпроектов показывает, что перенос реализации национальных проектов на более поздний срок только отчасти связан с пандемией. Главная причина — недостаточное правовое регулирование формирования финансового обеспечения нацпроектов (федпроектов).

Такая ситуация, к сожалению, стала логичным продолжением неудачной реализации майских указов и госпрограмм. Изменит ли это Правительство России в лице команды М.В. Мишустина, покажет ближайшее время.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Губин Е.П. Правовая основа национальных проектов в Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 8. С. 104–109.
2. Шевелева Н.А., Васильев И.А. Система распределенного бюджетного финансирования подготовки кадров в национальных проектах, относящихся к сфере образования // Вестник Во-

ронезского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 4 (39). С. 28–44.

3. Вершило Т.А. Реализация национальных проектов: правовые проблемы и пути их решения // Финансовое право. 2020. № 8. С. 21–23.

REFERENCES

1. Gubin E.P. Pravovaya osnova nacional'nyh projektov v Rossijskoj Federacii. *Gosudarstvo i pravo*. 2020;(8):104–109. (In Russ.)
2. Sheveleva NA, Vasil'ev IA. Sistema raspredelennogo byudzhethnogo finansirovaniya podgotovki kadrov v nacional'nyh projektah, otnosyashchihsy k sfere obrazovaniya. *Vestnik Vo-*

Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. 2019;4(39):28–44. (In Russ.)

3. Vershilo TA. Realizaciya nacional'nyh projektov: pravovye problemy i puti ih resheniya. *Finansovoe pravo*. 2020;(8):21–23. (In Russ.)

ОБ АВТОРЕ

Дмитрий Александрович Шевелько, кандидат юридических наук, старший преподаватель; e-mail: shevelko@audit.msu.ru

AUTHOR INFORMATION

Dmitrii A. Shevelko, candidate of legal sciences, senior lecturer; e-mail: shevelko@audit.msu.ru