Правовые аспекты реализации национальных проектов: вопросы правового регулирования

Кебедов Джанбулат Магомедович
независимые исследователь

В статье исследуются этапы становления и развития национальных проектов в России, их правовые основы, место национальных проектов в жизни общества, нормативное регулирование и механизмы реализации программных мероприятий. В исследовании приводится обоснование необходимости совершенствования нормативной базы в указанной сфере правоотношений, принятия дополнительных мер по контролю за целевым и эффективным использованием бюджетных средств.
Ключевые слова: национальный проект, определение национального проекта, реализация национальных проектов, надзорное сопровождение национальных проектов, ответственность.

Более 20 лет назад государство определило национальные проекты как одно из самых значимых направлений развития. Само включение понятия «национальный» в механизм государственного управления позволило как определить общегосударственные масштабы реализации программных мероприятий, так и сформировать в сознании общества идеи воплощения народной воли в реальный результат.

Первые упоминания о национальных проектах (ранее – приоритетные национальные проекты) начались еще в 2004 году. В своем официальном выступлении перед членами Правительства и Госсовета России, а также руководством Федерального Собрания Российской Федерации 05 сентября 2005 года Президент страны В.В. Путин сформировал основные задачи развития [1]. В те годы основные усилия решено было сосредоточить на четырех основных направлениях: здравоохранении, образовании, жилищной политике и сельском хозяйстве. С учетом наращивания экономического потенциала потребность и необходимость развития данных сфер безусловно отвечало интересам общества и государства.

Официальное рождение национальных проектов можно связать с изданием Указа Президента Российской Федерации от 21.10.2005 № 1226, которым создан Совет по их реализации [2].

Первый этап реализации сформировал основные идеи и понимание.

Уже в 2006 году появилась национальная программа демографического развития России, которая рассматривалась как новый национальный проект. Тем не менее эта идея была заложена и нашла свое отражение уже на следующем этапе реализации национальных проектов в 2019 году - в национальном проекте «Демография», который уже содержал конкретные мероприятия и пути их достижения.

К новому этапу развития национальных проектов подошли в 2018 год, который осуществлялся с 2019 по 2024 годы. Уже процессе реализации мы наблюдали появление таких национальных проектов как «Туризм и индустрия гостеприимства», «Беспилотные авиационные системы».

В июле 2020 года анонсировано продление сроков реализации обновленных программ еще на 6 лет. Так, глава государства поручил Правительству Российской Федерации продлить их до 2030 года [3].

Новый цикл реализации национальных проектов заложен 29 февраля 2024 года в послании Президента России Путина В.В. Федеральному Собранию Российской Федерации, которым дан старт формирования таких направлений как «Семья», «Молодежь России», «Продолжительная и активная жизнь», «Кадры» и «Экономика данных» и др. [4].

Таким образом, с 2005 года мы наблюдаем развитие и трансформацию национальных проектов страны, за два десятилетия существования их количество увеличились с 4 до 20.

Сегодня упоминание о национальных проектах встречается все чаще, посредством рекламы в СМИ осуществляется процесс популяризации социальных программ среди населения, проведение отдельных спортивных и культмассовых мероприятий.

Однако несмотря на длительную историю существования правовая природа национальных проектах в общественном сознании не сформировалась.

По мнению некоторых исследователей, еще на втором этапе реализации национальных проектов отмечалось, что общественность про них забыла. Во-первых, их оказалось слишком много. Смешались национальные цели и 12 национальных проектов – каждый со своим центром ответственности. У населения не успело возникнуть связи между большим национальным и их собственной судьбой [5].

Понимание целей и задач национальных проектов в какой-то мере сформировано лишь в системе органов государственной власти и местного самоуправления. Достижение установленных показателей проводимых мероприятий для чиновников является одним из маркеров - индикаторов успешности развития регионов и оценки их работы.

При этом существенного отличия от иных программ в понимании юридического сообщества и чиновников нет.

Сегодня мы наблюдаем, что национальные проекты «растворены» в многочисленных нормативных правовых актах разного уровня, которые как правило, носят финансово-бюджетный характер. Они отражают лишь экономическую составляющую, определяя их целевые показатели, значение, а также объемы финансирования.

Нормативное определение рассматриваемого понятия появилось относительно недавно и нашло свое отражение в статье 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [6].

До появления данного определения основным нормативными документами являлись Указы Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 года» и от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

Проведенный анализ показал, что нормативная правовая база в сфере реализации национальных проектов носит преимущественно бюджетный характер.

Вместе с тем контроль за реализацией и достижением плановых показателей сформирован на всех уровнях, законность расходования средств бюджета является основной задачей как правоохранительного блока, так и контрольно-надзорных органов.

Например, в ведомственных нормативных актах Генеральной прокуратуры Российской Федерации надзорному сопровождению реализации национальных проектов отведено особое значение, цели и задачи сформированы в приказе главы ведомства от 14.03.2019 № 192. Аналогичные организационно – распорядительные документы также изданы на уровне прокуратур субъектов.

С 2025 года обеспечение законности при реализации национальных проектов возложено лично на прокуроров регионов, что свидетельствует о высоком приоритете данного направления в надзорном ведомстве.

Проводимые органами прокуратуры мероприятия в рассматриваемой сфере носят системный и масштабный характер, вовлеченность в достижении поставленных результатов сложно переоценить.

На практике надзорное сопровождение хода реализации национальных проектов порой сталкивается со сложностями их идентификации в массе иных программных мероприятий.

Отожествление реализуемых программных мероприятий сегодня возможно или путем изучения источников финансирования, или классификации бюджетных кодов финансирования.

К примеру, строительство объектов социальной сферы (объекты образования, здравоохранения, культуры и спорта) может быть отнесено как к мероприятиям национальных проектов, так и к другим государственным программам.

Таким образом, главной особенностью мероприятий национальных проектов в системе государственных программ является присвоение им соответствующих кодов направлений расходов целевых статей.

Данный вывод также подтверждается позицией директора Департамента программно-целевого планирования эффективности бюджетных расходов Минфина России Бегчина Н.А., отметившего, что каждому результату, мероприятию в рамках национальных проектов присвоено отдельное направление расходов в бюджетной классификации [7].

Также мы наблюдаем, что программное мероприятие отнесено к национальным проектам лишь в случае наличия федерального финансирования.

В результате этого программы, не имеющие федерального финансирования, как правило, к национальным проектам не относятся.

По этой причине реализуя многочисленные проекты за счет региональных средств Правительство города Москвы не является участником национальных проектов. Следует отметить, что реализация отдельных программных мероприятий в столице страны осуществляется путем прямого финансирования главными распорядителями бюджетных средств деятельности учреждений федерального уровня.

Все вышеперечисленные обстоятельства на наш взгляд являются препятствием к достижению некоторых целей и задач, а также в формировании в общественном сознании четкого представления о национальных проектах.

В этой связи нормативное регулирование данного вопроса требует дополнительной проработки.

Аналогичной точки зрения совершенствования правовой базы придерживаются Хусяйнова С.Г., Кузнецов М.Н. и некоторые другие эксперты [8].

Проведя сравнительное исследование отметим, что не менее пристальное внимание более 10 лет сконцентрировано в вопросах развития и функционирования оборонно-промышленного комплекса страны. С этой целью изданы нормативные правовые акты, регламентирующие как определение, права и обязанности участников данных правоотношений, так и ответственность за нарушения в данной сфере.

Действующие Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и уголовный закон страны также содержат специальные нормы, устанавливающие ответственность за правонарушения в области оборонно-промышленного комплекса.

Несмотря на особую значимость, ответственность за правонарушения в сфере национальных проектов идентична последствиям за несоблюдение требований иных государственных программ.

В целом основной механизм реализации национальных проектов, как и иных программных мероприятий сосредоточен в реализации закупочной деятельности (к примеру, национальные проекты «Инфраструктура для жизни»), либо в доведении бюджетных ассигнований до их получателей (например, «Туризм и гостеприимство).

Безусловно, ряд программных мероприятий носит безденежный характер, однако сопряжен с финансовыми расходами на том или ином этапе реализации (например, укомплектование кадрового состава первичного медицинского звена или педагогического состава образовательных учреждений).

По данной причине основополагающими нормативными документами в сфере исполнения национальных проектов, как и прежде, остаются Бюджетный кодекса Российской Федерации и Федеральный закон от 05.04.2014 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Обеспечивая законность при реализации национальных проектов надзорным ведомством, а также контрольно-счетными органами выявляются факты переноса органами публичной власти тех или иных программных мероприятий на более поздние периоды. Как правило, этому способствует отступление от законодательных принципов бюджетной системы, просчеты в закупочной деятельности, отсутствие четкой юридической ответственности.

Еще в мае 2019 года Президент России В.В. Путин обратил внимание на перенос сроков реализации мероприятий, предусмотренных национальными проектами.

В своем выступлении Глава государства потребовал упорядочить перенос контрольных сроков. Он отметил, что каждый глава региона должен лично заниматься реализацией национальных проектов на своей территории, погрузиться в эту работу и вести ее в диалоге с людьми [9].

Таким образом, формирование отдельной нормативной правовой базы в сфере национальных проектов позволило бы не только усовершенствовать механизм достижения заданных показателей проводимых мероприятий со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, но и обеспечить эффективное надзорное сопровождение.

Рассматривая вопрос издания отдельного федерального закона, нормативному совершенствованию предлагается также подвергнуть бюджетное законодательство, законодательство о закупках, об административных правонарушениях, а также уголовный закон.

По нашему мнению, в указанных сферах важно определить особенности реализации закупочной деятельности, использования бюджетных средств, ответственность за недостижение запланированных результатов и принятых обязательств.

Предлагая законодательные новеллы, мы безусловно понимаем необходимость взвешенного подхода, особенность и уникальность некоторых программных мероприятий, учета мнения экспертов, а также проведение анализа наработанного опыта предыдущих периодов работы в данной сфере.

Литература

1. История нацпроектов России. ТАСС [электронный ресурс] URL:https://tass.ru/info/6101471 (11.02.2019).
2. Указ Президента Российской Федерации от 21.10.2005 № 1226 «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов». Правовая система «Консультант Плюс» [электронный ресурс] http://consultant.op.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&n=352737&base=EXP&from=489842-47&rnd=HuKYfg#F4pQwGV6r88taszt.
3. Владимир Путин провёл в режиме видеоконференции заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. URL:http://kremlin.ru/events/president/news/63635.
4. Выступление Президента Российской Федерации В.В.Путина с Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/50431.
5. Путин отложил срок реализации нацпроектов. Газета «Ведомости» [электронный ресурс] URL: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/07/13/834504-prezident-otlozhil-natsproekti (14.07.2020)
6. Федерального закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [электронный ресурс] URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/38630/page/1.
7. О.В. Изутова. Синхронизировать нацпроекты и госпрограммы. Бюджет [электронный ресурс] URL: https://bujet.ru/article/424218.php.
8. С.Г. Хусяйнова, М.Н. Кузнецов. Проблемы правового регулирования финансового обеспечения национальный проектов Российской Федерации. Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2005 № 4. С.130, 143.
9. Путин поручил жестко упорядочить практику переноса сроков по нацпроектам. ТАСС [электронный ресурс]. URL: https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6413498?ysclid=mnueuftd9h28799037 (08.05.2019).

Legal Aspects of National Project Implementation: Issues of Legal Regulation

Kebedov D.M.

independent researchers

This article examines the stages of the formation and development of national projects in Russia, their legal foundations, the place of national projects in society, and the regulatory framework and mechanisms for implementing program activities. The study provides a rationale for improving the regulatory framework in this area of legal relations and adopting additional measures to monitor the targeted and effective use of budget funds.

Keywords: national project, national project definition, national project implementation, supervisory support for national projects, liability.

References

1. History of Russia's National Projects. TASS [electronic resource] URL: https://tass.ru/info/6101471 (11.02.2019).
2. Decree of the President of the Russian Federation of 21.10.2005 No. 1226 "On the Council under the President of the Russian Federation for the Implementation of Priority National Projects." Legal system "Consultant Plus" [electronic resource] http://consultant.op.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&n=352737&base=EXP&from=489842-47&rnd=HuKYfg#F4pQwGV6r88taszt.
3. Vladimir Putin held a meeting of the Council for Strategic Development and National Projects via videoconference. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/63635.
4. Address by Russian President Vladimir Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/50431.
5. Putin postponed the implementation of national projects. Vedomosti newspaper [electronic resource] URL: https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/07/13/834504-prezident-otlozhil-natsproekti (14.07.2020)
6. Federal Law of 28.06.2014 No. 172-FZ "On Strategic Planning in the Russian Federation" [electronic resource] URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/38630/page/1.
7. O.V. Izutova. Synchronize national projects and state programs. Budget [electronic resource] URL: https://bujet.ru/article/424218.php.
8. S.G. Khusyaynova, M.N. Kuznetsov. Problems of legal regulation of financial support for national projects of the Russian Federation. Bulletin of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2005, No. 4. pp. 130, 143.
9. Putin ordered strict regulation of the practice of postponing deadlines for national projects. TASS [electronic resource]. URL: https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6413498?ysclid=mnueuftd9h28799037 (08.05.2019).