ПРАВОВАЯ ОСНОВА НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2020 г. Е. П. Губин

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: e.p.gubin@mail.ru

Поступила в редакцию 07.06.2020 г.

Аннотация. В статье исследуется правовая основа национальных проектов в Российской Федерации, соотношение национальных проектов со стратегическим планированием. Особое внимание уделено правовому обеспечению создания и реализации национальных проектов, вопросам управления национальными проектами. Проведен анализ реализации национальных проектов и федеральных проектов (программ) в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: национальный проект, определение национального проекта, содержание национального проекта, национальный проект и право, региональный аспект реализации национального проекта, управление национальными проектами, контроль за реализацией национальных проектов.

Цитирование: Губин Е.П. Правовая основа национальных проектов в Российской Федерации // Государство и право 2020. № 8. С. 104–109.

DOI: 10.31857/S102694520011030-4

LEGAL BASIS OF NATIONAL PROJECTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

© 2020 E. P. Gubin

Lomonosov Moscow state University

E-mail: e.p.gubin@mail.ru

Received 07.06.2020

Abstract. The article examines the legal basis of national projects in the Russian Federation, the relationship of national projects with strategic planning. Special attention is paid to the legal support for the creation and implementation of national projects, as well as to the management of national projects. The analysis of the implementation of national projects and Federal projects (programs) in the subjects of the Russian Federation is carried out.

Key words: national project, definition of national project, content of national project, national project and law, regional aspect of national project implementation, management of national projects, control over the implementation of national projects.

For citation: Gubin, E.P. (2020). Legal basis of national projects in the Russian Federation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, № 8, pp. 104–109.

Как известно, без поставленных целей – невозможно решить ни одной задачи. Основным предназначением национальных проектов является определение целей деятельности государства для решения важнейших задач для Российской Федерации и путей их достижения.

Законодательное определение понятия «национальный проект» содержится в постановлении Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»¹.

В соответствии с указанным нормативным правовым актом под **национальным проектом** понимается проект (программа), обеспечивающий достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»² (далее – Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204), а также при необходимости достижение дополнительных показателей и выполнение дополнительных задач по поручению и указанию Президента РФ, поручению Председателя Правительства РФ, Правительства РФ, решению Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, президиума Совета и подлежащей разработке в соответствии с названным подзаконным нормативным правовым актом.

Признать приведенное выше определение совершенным не представляется возможным: отсутствуют существенные признаки, характеризующие национальные проекты, как основополагающие инструменты реализации государственной политики Российской Федерации.

Значение национальных проектов видно при анализе их «стоимости». Так, в соответствии с «Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» в ближайшие шесть лет на реализацию национальных проектов будет направлено 13.2 трлн руб. средств федерального бюджета и 18.2 трлн руб. в целом по бюджетной системе³. Необходимо также учитывать значительный объем средств, выделяемых из внебюджетных и иных источников.

В юридической литературе верно определяется функциональное назначение национальных проектов, как документов, направленных на реализацию национальной государственной политики в определенной сфере деятельности, прежде всего, социальной⁴.

В Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 определены цели национальных проектов – осуществление прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия каждого человека

Как соотносятся национальные проекты и планирование, прежде всего стратегическое планирование.

Планирование, бесспорно, имеет отношение к социальному государству как средство государственного регулирования экономики и соответственно достижения целей социального государства, с помощью которого обеспечивается целенаправленное упорядочивающее воздействие на социально-экономические отношения. Поскольку Российская Федерация является социальным государством, то цели планирования ее социально-экономического развития должны совпадать с целями социального государства⁵.

Национальные проекты следует рассматривать как составную часть стратегического планирования.

Представляется необоснованным вывод, сделанный С.Н. Русиным, который утверждает, что государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» и национальный проект «Экология» не являются документами стратегического планирования, дополняющими друг друга, а содержат перечень одних и тех же мер, направленных на организацию и финансирование мероприятий по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде⁶. Возможно, применительно к данному проекту и государственной программе это замечание справедливо. Однако в целом согласиться с приведенной точкой зрения нельзя.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегическое планирование – деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации⁷.

Поскольку национальный проект – это прежде всего целеполагание, которое понимается как определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, то следует признать, что национальный проект есть инструмент стратегического планирования, лежащий в основе всех иных средств и форм планирования. Рыночная экономика не предполагает отказа от планирования⁸.

Следует согласиться с суждением И.А. Курбатова о том, что социально-экономическое планирование и национальные проекты строятся на основе конституционно-правовых

⁵ См. об этом, напр.: Курбатов И.А. Государственное планирование как средство достижения целей социального государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 2.

⁶ См.: Русин С.Н. Национальный проект «Экология» в системе организационных и экономических средств ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Правовые аспекты // Экологическое право. 2020. № 1. С. 37–39.

⁷ См.: СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I), ст. 3378.

⁸ См.: Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., 2005. С. 192 и др.

¹ См.: СЗ РФ. 2018. № 45, ст. 6947.

² См.: СЗ РФ. 2018. № 20, ст. 2817.

³ Текст документа см.: URL: <http://minfin.ru>

⁴ См. об этом, напр.: Игнатьева И.А. Проблемы развития экологического законодательства в контексте задач национального проекта «Экология» // Экологическое право. 2019. № 1. С. 20–26.

принципов, закрепленных в соответствующих статьях Конституции РФ⁹.

В поправках к Конституции РФ закрепляется обязанность государства по развитию социального государства и экономики (ст. 75¹)¹⁰.

Структура национальных проектов, их содержание нашли закрепление в ряде нормативных правовых актов.

Представляются важными Положение об организации проектной деятельности в Правительстве РФ, утвержденное постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288¹¹; Методические указания по разработке национальных проектов (программ)¹².

В указанных нормативных правовых актах определены: принципы подготовки национальных проектов и федеральных проектов; порядок инициирования проектов; подготовка проекта и паспорта национального и федерального проекта; реализация проекта, в т.ч. разработка и согласование проектов актов Правительства РФ, подготавливаемых в рамках реализации федерального проекта; мониторинг реализации национальных проектов и федеральных проектов; внесение изменений в национальные проекты и федеральные проекты; порядок завершения федерального и национального проекта.

Проектная деятельность в Правительстве РФ основывается на утвержденной рассматриваемым постановлением функциональной структуре управления, которая охватывает все этапы реализации проекта: от его инициирования до завершения.

Связь национальных проектов и права.

Вне права реализация национальных проектов невозможна. Несмотря на обоснованную критику ряда положений (избыточность нормативной базы, нечеткость и отсутствие согласованности, в т.ч. по целям и т.д.), надо констатировать, что правовая основа национальных проектов создана.

Реализация национальных проектов должна опираться на качественное правовое регулирование в соответствующих сферах деятельности: на законодательство в социальной сфере, сфере экономики, экологии и т.д. Недостаточно сформировать нормативную основу, опосредующую отношения по созданию национальных проектов, их сопровождения, управления и контроля, национальные проекты должны быть обеспечены непосредственно законодательством в той или иной сфере деятельности национального проекта.

Так, справедливым представляется вывод, сформулированный И.А. Игнатевой, о том, что «нерешенные проблемы, связанные со степенью эффективности, уровнем

⁹ См.: Курбатов И.А. Правовые основы государственного планирования // Предпринимательское право. 2015. № 4. С. 17–24.

¹⁰ См.: Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416.

¹¹ См.: СЗ РФ. 2018. № 45, ст. 1288.

¹² Утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 14.10.2019 г. № 12) // Документ в официальных источниках не опубликован.

качества эколого-правовых норм, определением и реализацией конкретных направлений развития экологического законодательства, могут влиять на обеспечение общей результативности национального проекта «Экология» и должны своевременно преодолеваться»¹³.

Следует обратить внимание на взаимосвязь национальных проектов, законодательства, обеспечивающую их реализацию, и отражение соответствующих целей и задач национальных проектов в отраслевом законодательстве, законодательстве определенных сфер экономики.

Только в качестве примера можно привести взаимосвязь национальных проектов и законодательства о публичных закупках. Так, установлены особенности обоснования начальной максимальной цены контракта (НМЦК) и изменения существенных условий контракта в отношении закупок в сфере строительства, реализуемых в рамках национальных проектов. Помимо этого указанные закупки можно будет осуществлять «под ключ». Кроме того, ст. 112 Закона № 44-ФЗ дополнена ч. 55–63, предусматривающими, что в целях реализации национальных проектов, перечень которых утвержден Указом Президента РФ, Правительство РФ, высшие исполнительные органы власти государственной власти субъектов Федерации вправе утвердить перечни объектов капитального строительства, в целях архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта которых применяются особенности осуществления закупок и исполнения контрактов, предусмотренных ч. 56–63 указанной статьи¹⁴.

Взаимосвязь национальных проектов проявляется в обязанности проведения необходимых процедур публичных закупок при определении поставщика, участвующего в реализации целей национальных проектов. Было бы правильно прямо и непосредственно в законодательстве определить такую обязанность.

В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 были разработаны 12 национальных программ по следующим направлениям: демография; здравоохранение; образование; жилье и городская среда; экология; наука; цифровая экономика и другие.

Каждый из национальных проектов уникален: собственные цели, задачи, проект, федеральные программы и т.д.

Проблема состоит в сопряжении всех национальных проектов.

Например, требуется сочетание целей и задач между проектом наука и образование; экология и жилье и городская среда и т.д.

Поэтому право предназначено для обеспечения сочетания всех национальных проектов там, где это необходимо.

Например, невозможно добиться таких целей, как создание не менее 15 научно-образовательных центров мирового уровня на основе интеграции университетов и научных организаций: кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики; формирования целостной системы подготовки и профессионального роста научных и научно-педагогических кадров, обеспечивающей условия для осуществления молодыми учеными научных исследований и разработок, создания научных лабораторий и конкурентоспособных коллективов, без соответствующего учета этих целей в национальном проекте «Образование».

¹³ Игнатьева И.А. Указ. соч. С. 20–26.

¹⁴ См.: Вестник Института госзакупок. 2020. № . 2.

И здесь необходимо иметь в виду задачи формирования научных школ, которые являются основой для решения задач как в области образования, так и науки¹⁵.

Следует учитывать также и то, что национальные проекты представляют собой сложные по структуре и содержанию документы.

Национальный проект состоит из совокупности федеральных проектов, которые включаются в подпрограммы соответствующих государственных программ. Каждый национальный проект имеет паспорт проекта, паспорта проектов имеют также и федеральные проекты.

Как отмечает О.В. Еремеева, одна из важнейших задач — интеграция национальных проектов в действующую систему государственных программ. Последние закреплены бюджетным законодательством¹⁶.

Особо следует отметить Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года, инструментами реализации которых являются государственные программы Российской Федерации, наиболее значимые направления реализации которых выделены в национальные проекты (программы)¹⁷.

Отдельно следует остановиться на аспекте системы национальных проектов в субъектах Российской Федерации.

Достижение целей национальных проектов, входящих в их состав федеральных проектов обеспечивается также проектами субъектов Российской Федерации, подготовка и разработка которых осуществляется, в частности, на основе Методических рекомендаций по подготовке региональных проектов¹⁸.

Без участия субъектов Российской Федерации, привлечения их к реализации национальных проектов достигнуть поставленных целей невозможно.

В частности, используются различные правовые формы реализации национальных проектов. Типовая форма Соглашения о реализации подобного проекта была утверждена Советом при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам¹⁹.

Соглашение заключается между руководителем федерального проекта и руководителем проекта субъекта Российской Федерации о реализации на территории такового, предметом которого является организация взаимодействия сторон при реализации проекта субъекта Российской Федерации и осуществления мониторинга его реализации по достижению целей, показателей и результатов федерального проекта в части мероприятий, реализуемых

в субъекте Российской Федерации и в его муниципальных образованиях.

Таким образом, в отношениях, связанных со стратегическим планированием и реализацией национальных проектов, используется такое правовое средство, как Соглашение (договор), что свидетельствует о том, что это средство не только носит частноправовой, но и публично-правовой характер, являясь, по существу, частно-публичным средством.

Вопросы управления приобретают большое значение не только применительно к конкретным субъектам предпринимательской деятельности: хозяйственным обществам, государственным и муниципальным предприятиям и организациям, но и при реализации конкретных проектов в сфере экономики.

Управление национальными проектами, их реализацией обеспечено стройной системой органов, обладающих необходимой компетенцией.

Конечно, первостепенную роль в реализации национальных проектов играют Президент РФ, Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ, однако применительно к национальным проектам были созданы специальные органы.

К их числу следует отнести прежде всего Совет при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, который действует на основании Положения о Совете, утвержденного Указом Президента РФ от 19 июля 2018 г. № 444²⁰.

В соответствии с указанным Положением Совет является совещательным органом при Президенте РФ.

Для решения текущих вопросов деятельности Совета формируется президиум Совета. Именно этот орган утверждает паспорта национальных проектов и программ, принимает решения о начале и завершении (в том числе досрочном) реализации национальных проектов и программ, формирует органы управления национальными проектами и программами, осуществляет мониторинг и оценку реализации национальных проектов и программ и т.д.

Таким образом, реализация национальных проектов обеспечена необходимым уровнем управления, системой управления, что дает основание быть уверенными в ее успешной реализации.

Для достижения заявленных в национальных программах целей создаются специальные субъекты. Так, в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации в области обращения с твердыми коммунальными отходами, стимулирования инвестиционной активности в этой области, а также в целях реализации национального проекта «Экология» была создана публично-правовая компания по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор»²¹.

²⁰ См.: СЗ РФ. 2018. № 30, ст. 4717.

²¹ См.: Указ Президента РФ от 14.01.2019 г. № 8 «О создании публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор» // СЗ РФ. 2019. № 3, ст. 234; постановление Правительства РФ от 04.04.2019 г. № 396 «О публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор» // СЗ РФ. 2019. № 15 (ч. IV), ст. 1763.

¹⁵ См.: Губин Е.П. К 30-летию юбилею кафедры предпринимательского права: взгляд в будущее // Предпринимательское право. 2019. № 2. С. 9—13.

¹⁶ См.: Еремеева О.В. Совершенствование бюджетного законодательства в условиях построения цифровой экономики в Российской Федерации // Финансовое право. 2019. № 1. С. 26—30.

¹⁷ См.: Единый план по достижению целей национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года. URL: <http://static.government.ru> (по состоянию на 20.05.2020).

¹⁸ См.: URL: <http://mintrans.ru> (по состоянию на 05.12.2018).

¹⁹ См.: Методические указания, утвержденные протоколом заседания Президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 17.12.2018 г. № 15.

Важной составной частью системы управления национальными проектами является контроль за их реализацией. Эта функция управления национальными проектами нашла закрепление в ряде нормативных правовых актов, в том числе в Положении о Совете при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам.

Президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам утвердил Методические указания по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты²²; на ведомственном уровне принимаются документы, регламентирующие порядок контроля за ходом выполнения национальных проектов²³.

При осуществлении контроля за ходом реализации национальных проектов велика роль Счетной палаты РФ, а также правоохранительных органов.

Так, прокуратура действует в соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 14 марта 2019 г. № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов»²⁴.

Последствия спада экономики после пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 требуют корректировки национальных и федеральных проектов. Действующие нормативные правовые акты предусматривают возможность изменения национальных и федеральных проектов.

Так, в утвержденных Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 03.12.2018 г. № 14) Методических указаниях по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты определяется порядок по подготовке запросов на изменение национальных и федеральных проектов. Согласно указанному документу внесение изменений в паспорта национальных и федеральных проектов осуществляется посредством подготовки запроса на изменение паспорта соответствующего проекта. Подготовка запроса на изменение паспорта соответствующего проекта осуществляется по установленной форме.

Контроль качества по подготовке запросов на изменение паспортов национальных проектов и паспортов федеральных проектов, не входящих в состав национальных проектов, осуществляет проектный офис Правительства РФ. Контроль качества подготовки запросов на изменение паспортов, входящих в состав национальных проектов, осуществляет ведомственный проектный офис.

Внесение изменений в паспорта национальных проектов и федеральных проектов — недостаточная мера для решения задач восстановления послекризисной экономики.

Правительством РФ разработан Общенациональный план восстановления экономики. Общая сумма затрат на

восстановление экономики составит около 7 трлн руб., в т.ч. бюджетные расходы — около 5 трлн руб.

План действий Правительства РФ предусматривает мероприятия по поддержке доходов граждан и снижению уровня безработицы (социальная составляющая); льготы бизнесу, в т.ч. малому; снятие административных барьеров; проведение структурных изменений в экономике и др.

Общенациональный план рассчитан сроком на три года, состоит из трех этапов и действует с 1 июля 2020 г.

Общий вывод на основе проведенного исследования заключается в том, что правовая основа национальных проектов Российской Федерации сформирована и служит надлежащей базой достижения поставленных целей. Она в определенном смысле может служить образцом для организационных, управленческих и правовых подходов при решении сложных задач в сфере экономики и предпринимательства, в т.ч. и в кризисных ситуациях.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Веремеева О.В.* Совершенствование бюджетного законодательства в условиях построения цифровой экономики в Российской Федерации // *Финансовое право*. 2019. № 1. С. 26–30.
2. *Губин Е.П.* Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., 2005. С. 192 и др.
3. *Губин Е.П.* К 30-летию юбилею кафедры предпринимательского права: взгляд в будущее // *Предпринимательское право*. 2019. № 2. С. 9–13.
4. *Игнатьева И.А.* Проблемы развития экологического законодательства в контексте задач национального проекта «Экология» // *Экологическое право*. 2019. № 1. С. 20–26.
5. *Курбатов И.А.* Государственное планирование как средство достижения целей социального государства // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2016. № 2.
6. *Курбатов И.А.* Правовые основы государственного планирования // *Предпринимательское право*. 2015. № 4. С. 17–24.
7. *Русин С.Н.* Национальный проект «Экология» в системе организационных и экономических средств ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Правовые аспекты // *Экологическое право*. 2020. № 1. С. 37–39.

REFERENCES

1. *Veremeeva O.V.* Improving budget legislation in the conditions of building a digital economy in the Russian Federation // *Financial Law*. 2019. No. 1. P. 26–30 (in Russ.).
2. *Gubin E.P.* State regulation of the market economy and entrepreneurship: legal problems. M., 2005. P. 192, etc. (in Russ.).
3. *Gubin E.P.* To the 30th anniversary of the Department of Business Law: a look into the future // *Business Law*. 2019. No. 2. P. 9–13 (in Russ.).

²² См.: Методические указания по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты (утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам. Протокол от 03.12.2018 г. № 14 // Документ опубликован не был.

²³ См., напр.: приказ Росстроя России от 22.11.2005 г. № 326 «О порядке контроля за ходом реализации национального проекта “Доступное и комфортное жилье гражданам России”» // Документ опубликован не был.

²⁴ Документ в официальных источниках не опубликован.

4. *Ignatieva I.A.* Problems of development of environmental legislation in the context of the tasks of the national project “Ecology” // *Environmental Law*. 2019. No. 1. P. 20–26 (in Russ.).
5. *Kurbatov I.A.* State planning as a means of achieving the goals of the social state // *State power and local self-government*. 2016. No. 2 (in Russ.).
6. *Kurbatov I.A.* Legal bases of state planning // *Business Law*. 2015. No. 4. P. 17–24 (in Russ.).
7. *Rusin S.N.* National project “Ecology” in the system of organizational and economic means of eliminating accumulated harm to the environment. Legal aspect // *Environmental Law*. 2020. No. 1. P. 37–39 (in Russ.).

Сведения об авторе

ГУБИН Евгений Парфирьевич –
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой предпринимательского
права юридического факультета МГУ
им. М.В. Ломоносова; 119991 г. Москва,
Ленинские горы, д. 1, стр. 13
(4-й учебный корпус)

Authors' information

GUBIN Eugene P. –
Doctor of Law, Professor, head of the Department
of Business law, faculty of law, Lomonosov Moscow
state University; 1 Leninskie Gory, building 13
(4th academic building),
119991 Moscow, Russia