

К вопросу о реализации национальных проектов

Запорожан А. Я.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация, racov2017@mail.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена рассмотрению национальных проектов, разработанных в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.». В статье рассматриваются перспективы развития и проблемы реализации национальных проектов.

Ключевые слова: национальный проект, государственная программа, целевые индикаторы и показатели программ и национальных проектов, бюджетная классификация расходов, программные и непрограммные расходы бюджета

On a Question of National Projects Implementation

Anatoly Ya. Zaporozhan

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint-Petersburg, Russian Federation, racov2017@mail.ru

ABSTRACT

The article is devoted to the consideration of national projects developed in accordance with the Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2018 No. 204 "On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024". The article discusses the development prospects and problems of the implementation of national projects.

Keywords: economic monetization, inflation, economic growth, targeted credit emission, capitalization of banks, development institutions, project financing, budgetary sustainability

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» определены амбициозные цели развития страны на ближайшие 6 лет. Основным инструментом реализации целей должны стать национальные проекты. Чтобы быть действенным инструментом реализации национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на шестилетний период, национальные проекты должны быть тщательно проработаны и обстоятельно просчитаны. В этом плане удивляет «скорострельность» их разработки и принятия. Меньше, чем через полгода после Указа Президента Российской Федерации 12 национальных проектов были разработаны и представлены в Правительство РФ на рассмотрение и утверждение. Это не могло не отразиться на качестве этих проектов.

Формат национальных проектов включает актуальность, цели и мероприятия по их достижению. Главным моментом здесь являются мероприятия, посредством исполнения которых возможна реализация цели национальных проектов. Мероприятия же носят в основном декларативный или размытый характер. Например, рассмотрим национальный проект «Культура». Ключевыми мероприятиями, направленными на достижение целей национального проекта, являются: укрепление российской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных

ценностей народов Российской Федерации; создание (реконструкция) культурно-образовательных и музейных комплексов; продвижение талантливой молодежи в сфере музыкального искусства; подготовки кадров для организаций культуры; поддержка добровольческих движений, в том числе в сфере сохранения культурного наследия народов Российской Федерации¹.

Такие мероприятия трудно не выполнить, ибо трудно (невозможно) доказать их невыполнение. Нет критериев их выполнения или невыполнения на практике, а зачастую таких критериев не может быть в принципе. По какому теоретически возможному критерию можно, например, оценить выполнение или невыполнение мероприятия «укрепление российской гражданской идентичности»? И так по всем национальным проектам...

В отношении реализации мероприятий национальных проектов возникает вопрос, как посчитаны затраты на их реализацию. Сколько, например, нужно выделить из бюджета денег на реализацию мероприятия «укрепление российской гражданской идентичности» или на создание «положительного образа предпринимателя» из национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»?

Особое удивление вызывает национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости». Общеизвестно, что повысить производительность труда можно за счет внедрения на предприятиях новой техники и технологии, повышения квалификации персонала, улучшения организации и управления производством. Однако разработчики данного национального проекта предлагают другие мероприятия, среди которых можно выделить такие, как: обучение управленческого звена регионов и предприятий; методологическое сопровождение по созданию региональных программ повышения производительности труда; стимулирование предприятий к повышению производительности труда².

И как понимать, что к участию в проекте предполагается привлечь не менее 10 тыс. средних и крупных предприятий во всех субъектах Российской Федерации? Что пройдет — обучение управленческого звена предприятий на предмет того, как повысить производительность труда на их предприятиях? Можно не сомневаться, что деньги, выделенные на это, будут освоены (потрачены, присвоены). А вот повысится ли производительность труда на этих предприятиях — большой вопрос.

Бюджетная классификация расходов становится все более сложной. Она включает в себя функциональную классификацию расходов, имеющую четыре уровня детализации; Государственные программы, имеющие четыре уровня детализации; федеральные целевые программы. А теперь сюда добавляются еще национальные проекты.

«Национальные проекты интегрированы с государственными программами Российской Федерации. Национальный проект состоит из совокупности федеральных проектов, которые включаются в подпрограммы соответствующих государственных программ. При этом федеральные проекты одного и того же национального проекта в зависимости от его специфики могут быть включены как в одну, так и в несколько государственных программ»³. Однако при этом «за счет уточнения подходов к бюджетной классификации обеспечено обособление бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов: для каждого национального проекта введено уникальное буквенное обозначение, которое присутствует в коде соответствующих федеральных проектов как структурных элементов государственных

¹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов. М., 2018. С. 40.

² Там же. С. 34.

³ Там же. С. 44.

программ. Тем самым гарантируется полная прозрачность и возможность контроля использования бюджетных средств на реализацию национальных проектов»¹.

Таким образом, бюджетное финансирование по направлениям бюджетных расходов раньше шло по трем, а теперь должно идти по четырем каналам. Все это увеличивает бюджетный документооборот; усложняет и удорожает бюджетный процесс; расширяет сферу, усложняет и удорожает бюджетный контроль.

Дифференциация программных и непрограммных расходов бюджета объективно обусловлена. Государственные программы, подпрограммы, основные мероприятия направлены на достижение определенных результатов в будущем, т.е. на повышение числовых показателей индикаторов исполнения программы. Например, снижение смертности от всех причин от 13,3 в 2012 г. до 11,4 в 2020 г. Чтобы достичь этого показателя, нужно создать новые медицинские учреждения, купить или разработать и производить новое медицинское оборудование, купить или разработать и производить новые медицинские препараты и т.д. Вот на эти дополнительные затраты и должны идти деньги в рамках государственной программы «Развитие здравоохранения». Но ведь еще нужно финансировать действующие медицинские учреждения, содержать действующее медицинское оборудование, приобретать используемые медицинские препараты и т.д. Это как раз не программные (текущие) расходы системы здравоохранения.

Поэтому учреждения должны получать бюджетные деньги по двум каналам: бюджетные субсидии на выполнение государственного задания в рамках текущей (обычной деятельности) и бюджетные средства на выполнение определенных мероприятий государственной программы (подпрограммы, основного мероприятия) [1, с. 56]. Насколько при этом необходимо дифференцировать расходы на государственные программы и национальные проекты? Сравним для примера Государственную программу «Развитие здравоохранения» и национальный проект «Здравоохранение». Целевые индикаторы обоих документов во многом совпадают: смертность населения от всех причин; младенческая смертность; смертность от болезней системы кровообращения; смертность от дорожно-транспортных происшествий; смертность от новообразований (в том числе, злокачественных).

Естественно, возникает вопрос, в чем разница, например, борьбы с младенческой смертностью в разрезе Государственной программы «Развитие здравоохранения» и Национального проекта «Здравоохранение». А эту разницу надо учитывать и фиксировать, ибо мероприятия в разрезе государственной программы и национального проекта должны финансироваться отдельно. И как отдельно учитывать итоги реализации мероприятий в разрезе государственной программы и национального проекта, чтобы отдельно рассчитывать эффективность вложений в их реализацию?

Чем реально отличаются между собой Государственная программа «Развитие здравоохранения» и Национальный проект «Здравоохранение», так это цифрами ожидаемых результатов. Так, например, по снижению младенческой смертности в разрезе Государственной программы «Развитие здравоохранения» планировалось ее снижение к 2020 г. до 6,4 случая на 1000 родившихся детей; а в разрезе Национального проекта «Здравоохранение» планируется ее снижение к 2024 г. до 4,5 случаев на 1000 родившихся детей. Правда, это несовпадение в цифрах можно объяснить разным сроком реализации государственной программы и национального проекта (соответственно, 2020 и 2024 гг.).

В документе «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг.» наблюдается фундаментальное противоречие по поводу финансирования 12 национальных проектов

¹ Там же. С. 32.

в 2019–2020 гг. С одной стороны, этим документом предусматривается финансирование национальных проектов в размере соответственно в 2019 г. 1685,5 млрд руб., в 2020 г. — 1862,7 млрд руб. С другой стороны, в том же документе зафиксировано следующее положение: «Предельные базовые бюджетные ассигнования федерального бюджета по государственным программам и направлениям деятельности, не входящим в государственные программы на 2019–2021 гг., сформированы на 2019–2020 г. на основе бюджетных ассигнований, утвержденных Федеральным законом от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 гг.». Иначе говоря, в декабре 2017 г. были определены предельные базовые бюджетные ассигнования федерального бюджета по государственным программам на 2019–2020 гг. — естественно без учета финансирования 12 национальных проектов, которые в тот период времени не стояли «в повестке дня». А через год в аналогичном документе на следующий трехлетний период были зафиксированы бюджетные ассигнования по национальным проектам, в том числе на 2019–2020 гг. Возникает вопрос — откуда взялись эти деньги? Это не дополнительное финансирование, ибо, как выше было процитировано, «предельные бюджетные ассигнования по государственным программам (и, соответственно, по национальным проектам как подпрограммам государственных программ) были сформированы на 2019–2020 гг. на основе бюджетных ассигнований, утвержденных Федеральным законом от 5 декабря 2017 г.». Остается только один вариант выявления бюджетных ассигнований по 12 национальным проектам на 2019–2020 гг. Они были искусственно вычленены из бюджетных ассигнований по государственным программам на этот период времени.

Несоответствие сроков завершения государственных программ и национальных проектов вызывает вопрос об обоснованности включения национальных проектов в подпрограммы соответствующих государственных программ. Получается интересная картина: государственные программы завершаются в 2020 г., а национальные проекты как их подпрограммы — в 2024 г. Эта парадоксальная ситуация может решиться сама собой, когда с завершением 2020 г. забудутся и национальные проекты, как, например, были забыты приоритетные национальные проекты 2005 г.

История нас ничему не учит, ибо мы который раз «натякаемся на одни и те же грабли». Первым условием проведения реформы является анализ исторического опыта прошлых реформ. Такой анализ позволяет избежать ошибок прошлого. В России наблюдается другая практика. «Шумно» и гласно принимается программа (концепция, проект). С течением времени она забывается и принимается новая программа (концепция, проект). Ярким примером этого являются программы (концепции, проекты) в сфере формирования в России инновационной системы. С 2002 г. реализовывалась программа «Основы политики Российской Федерации в области развития национальной инновационной системы на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу». Не дождавшись завершения этой программы и не подведя ее итоги, в 2005 г. приняли новую программу «Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 г.». А через год, в 2006 г., была принята Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации до 2015 г. В декабре 2011 г. распоряжением правительства России была утверждена «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.». Бурная деятельность в составлении программ и концепций в сфере формирования в России инновационной системы дает «мизерные результаты», а Россия все более проигрывает гонку с ведущими странами мира по формированию принципиально новой инновационной экономики.

Аналогичная ситуация наблюдается и в сфере национальных проектов. В 2005 г. были сформированы четыре приоритетных национальных проекта — «Современное здравоохранение», «Качественное образование»; «Доступное жилье»; «Эффективное

сельское хозяйство». Национальные проекты для того времени стали принципиально новой формой социального и в целом бюджетного планирования. Значимость социального планирования заключалась в том, что национальным проектам придавался большой общественный резонанс, определялась их адресность и усиливался контроль за их исполнением. Значимость бюджетного планирования заключалась в том, что был сделан первый шаг в переориентации бюджетного планирования от планирования затрат к планированию результатов, т. е. первый шаг к бюджетированию, ориентированному на результат. Поэтому очень важно было основательно и гласно проанализировать результаты их реализации, чтобы понять, что удалось, а что не удалось, чтобы с учетом этого опыта идти дальше.

Что касается переориентации бюджетного планирования от планирования затрат к планированию результатов, то следующим логическим шагом был переход с 2014 г. бюджетного планирования на программный формат и формирование 52 государственных программ. С позиции социального планирования успехи оказались более скромными, ибо общественный резонанс со временем сошел на нет, официально итоги реализации приоритетных национальных проектов не были подведены, и они были с течением времени «благополучно забыты». А затем в государственных программах десятых годов, близких по сути к приоритетным национальным проектам 2005 г., повторялись цели и задачи этих проектов.

И снова, не дождавшись окончания реализации, подведения итогов и анализа государственных программ, делается новый шаг в этом направлении — формируются 12 национальных проектов. Причем национальные проекты в методологическом плане — это шаг назад по сравнению с государственными программами в силу их менее проработанного и более поверхностного характера. А включение национальных проектов в государственные программы в качестве подпрограмм только усложняет ситуацию с позиции реализации тех и других.

Исходя из рассмотренного выше, можно сделать вывод о необходимости изменения подхода к социальному планированию. Формирование значимых для страны социальных проектов должно не только досконально прорабатываться специалистами, но и первоначально проходить общественное обсуждение, чтобы выработать оптимальные стратегические концепции. Так, например, в период формирования приоритетного национального проекта «Качественное образование» (2005 г.) в среде научно-педагогической общественности были различные представления о путях реформирования образования. Одни считали, что необходимо сохранять образование как общественный институт, полностью финансируемый государством, т. е. по советскому образцу. Другие настаивали на целесообразности внедрения элементов элитарности в образовании, позволяющих выращивать не только талантливых индивидов, но и целые «продвинутые» общественные слои (отголоски системы образования в дореволюционной России). Третьи ратовали за перевод образования на рыночные, коммерческие рельсы [2, с. 241].

Однако национальный проект «Качественное образование» был сформирован без учета мнения специалистов и педагогической общественности, что вызвало сомнение или даже несогласие профессионального сообщества с различными аспектами намеченного реформирования образования в стране. Даже министр образования и науки А. Фурсенко признал неготовность его ведомства и в целом педагогического сообщества к такому проекту [2, с. 239]. Отсюда вопрос: какого эффекта можно ожидать от такого проекта?

Следующий важный принцип формирования социальных проектов заключается в региональной дифференциации их задач. Едва ли целесообразно определять из Москвы, что нужно для медицины Калужской области или образования в Красноярском крае. В каждом регионе свои особенности. Поэтому при составлении национальных проектов надо доводить до регионов концептуальные подходы в раз-

витии тех или иных сфер, получать от них конкретику стоящих перед ними задач, и с учетом этой информации окончательно формировать национальные проекты с разработкой целевых индикаторов и ожидаемых результатов. Такой подход, помимо прочего, будет способствовать наполнению реальным содержанием целевых индикаторов и ожидаемых результатов национальных проектов. А это облегчит контроль за их исполнением.

«Важным принципом национальных проектов является также принцип саморазвития регионов. Государство не может бесконечно их финансировать. Оно должно дать только стартовый толчок, после которого должны происходить качественные и количественные улучшения в жизни региона» [2, с. 238]. В этом плане повышение зарплаты некоторым категориям работников не может быть целевым индикатором национального проекта. Бюджетные ассигнования регионам надо выделять на качественное изменение ситуации в какой-то сфере, которая в дальнейшем без бюджетных ассигнований может функционировать на новом уровне.

Литература

1. Запорожан А. Я. Непрограммная классификация расходов программного бюджета // Управленческое консультирование. 2016. № 5. С. 53–58.
2. Юрина Е. А. Национальные проекты в российской экономике: текущее состояние реализации и перспективы // Вестник Тамбовского государственного университета. Сер.: Гуманитарные науки. Экономика. 2007. Вып. 7. С. 236–243.

Об авторе:

Запорожан Анатолий Яковлевич, профессор кафедры экономики Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; racov2017@mail.ru

References

1. Zaporozhan A.Ya. Non-program classification of expenses of the program budget // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. No. 5. P. 53–58. (In rus)
2. Yurina E. A. National projects in the Russian economy: current state of realization and prospect // Bulletin of the Tambov State University. Series: Humanities. Economy [Vestnik Tambovskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Gumanitarnye Nauki. Ekonomika]. 2007. Issue 7. P. 236–243. (In rus)

About the author:

Anatoly Ya. Zaporozhan, Professor of the Chair of Economics of North-West institute of management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; racov2017@mail.ru