

М. А. Валишвили

*Кандидат экономических наук,
доцент кафедры,
Valishvili.MA@rea.ru*

*Кафедра финансов и цен,
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова,
Москва, Российская Федерация*

Финансирование приоритетных национальных проектов: промежуточные итоги и перспективы реализации

***Аннотация:** Направления расходования средств федерального бюджета всегда находились в центре внимания как экспертов, так и гражданского общества. Исходя из показателей бюджетных ассигнований по тем или иным направлениям можно судить о приоритетах государственной политики в среднесрочном периоде. Начиная с 2019 года в Российской Федерации были определены приоритетные цели национального развития и разработаны соответствующих проекты в рамках их реализации. В настоящей статье рассмотрены основные показатели финансирования национальных проектов в 2020 году и плановом периоде до 2023 года, а также показатели их исполнения. Дополнительно рассмотрено влияние пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 на дальнейшие перспективы реализации приоритетных национальных проектов.*

***Ключевые слова:** программно-целевое бюджетирование, приоритетный национальный проект, федеральный бюджет.*

М. А. Valishvili

*Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof.,
Valishvili.MA@rea.ru*

*Department of Finance and Prices,
Plekhanov Russian University of Economics,
Moscow, Russian Federation*

Financing national priority projects: interim results and implementation prospects

***Annotation:** The areas of federal budget spending have always been in the focus of both experts and civil society. Based on the indicators of budget allocations in one direction or another, it is possible to judge about the priorities of state policy in the medium term. Beginning in 2019, priority national development goals were defined in the Russian Federation*

and relevant projects were developed as part of their implementation. This article considers the main indicators of financing national projects in 2020 and the planning period up to 2023, as well as indicators of their implementation. In addition, the impact of the COVID-19 coronavirus pandemic on the future prospects for the implementation of priority national projects was discussed.

Keywords: *programme and target budgeting, priority national project, federal budget.*

Программно-целевое бюджетирование (далее — ПЦБ) является главным приоритетом бюджетной политики России на протяжении последних 16 лет. Начало данного процесса было положено в 2004 году с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 гг.¹ Дальнейшее развитие практики применения ПЦБ в российском бюджетном процессе связано с началом реализации программ Правительства РФ, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов². С принятием такого целевого ориентира фактически начался активный переход органов государственной власти к программно-целевым принципам бюджетирования в рамках принимаемых государственных программ и проектов. Необходимые поправки были внесены и в Бюджетный кодекс РФ³, в частности ст. 179 в новой редакции которой понятие «долгосрочные целевые программы» заменено на «государственные программы РФ, государственные программы субъектов РФ, муниципальные программы».

Необходимо отметить, что согласно Федеральному закону № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» «государственной программой является документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государ-

¹ Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 (ред. от 06.04.2011) «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 годах», «Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 годах»). СПС Консультант Плюс.

² Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.»

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 15.10.2020). СПС Консультант Плюс.

ственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»⁴. Как следует из определения, программа представляет собой комплекс взаимосвязанных проектов, а непосредственно проект — это комплекс мероприятий, направленных на достижение цели проекта и программы. Необходимость планирования бюджета, основываясь на принципах ПЦБ, позволяет не только повысить маневренность бюджетных средств, но и обеспечить эффективность их расходования.

С 2016 года к ставшим уже привычным государственным программам добавились так называемые приоритетные национальные проекты. На практике приоритетные проекты обычно дублируют мероприятия госпрограмм⁵. «Первая волна» национальных проектов связана с принятием Советом по стратегическому развитию и приоритетным проектам в июле 2016 г. перечня из 11 основных направлений стратегического развития РФ на период до 2018 г., которые стали основой для дальнейшей разработки 29 приоритетных проектов.

«Вторая волна» обусловлена подписанием Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁶ в котором были определены 9 национальных целей развития, определяющих приоритеты текущей политики государства. Однако глобальная пандемия коронавирусной инфекции COVID-19, спровоцировавшая экономический кризис, вынудила внести коррективы в документы стратегического развития России, а именно был издан Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»⁷, сдвинувший горизонт планирования и пересмотревший приоритеты реализации национальных целей и проектов.

Июльский Указ Президента РФ 2020 года существенно отличается от аналогичного майского указа 2018 года. Во-первых, достижение целе-

⁴ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации». СПС Консультант Плюс.

⁵ Калинин А.М. Вопросы и перспективы развития проектного управления в российских органах власти. Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2.

⁶ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». СПС Консультант Плюс.

⁷ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». СПС Консультант Плюс.

вых ориентиров перенесено с 2024 на 2030 год. Во-вторых, с 9 до 5 сократилось количество национальных целей развития России. В-третьих, целевые показатели по ряду направлений существенно ухудшились.

Первоначально в 2018 году национальные цели развития были сформулированы в 13 национальных проектах, сгруппированных по трем основным направлениям: «Человеческий капитал» (4 проекта), «Комфортная среда для жизни» (3 проекта) и «Экономический рост» (6 проектов). Общий объем финансирования национальных проектов за период 01.01.2019—31.12.2024 гг. запланирован в размере 25,7 трлн. рублей.

Следует отметить, что в редакции майского Указа декларировался приоритетный порядок выделения ассигнований федерального бюджета на реализацию национальных проектов в очередном финансовом году и на плановый период. В редакции июльского Указа данное положение (п. 16) утратило силу, что может трактоваться как дезавуирование нацпроектов.

Не смотря на важность поставленных задач, следует отметить неравномерное выполнение национальных проектов за предыдущий 2019 год и 9 месяцев 2020 года. Так, самые дорогостоящие проекты в среднем исполнены на 90% в 2019 году и менее чем на 50% в январе—сентябре 2020 года (рис. 1).



Рис. 1. Исполнение национальных проектов в 2019–2020 гг., %⁸

Самый «дорогой» нацпроект «Демография» в 2019 году не был исполнен в полном объеме 95,5%. Наиболее масштабный и второй по объему запланированных расходов проект «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» исполнен всего

⁸ Составлено автором на основе данных Счетной Палаты РФ. URL: <https://ach.gov.ru/audit-national>.

на 88% по итогам 2019 года, а за 9 месяцев 2020 года — на 20,6%. Самым исполняемым проектом по итогам 2019 года стал Национальный проект «Здравоохранение» — 98%. Всего по итогам 2020 года на все нацпроекты должно быть потрачено 2,168 трлн. руб.

Низкий уровень исполнению национальных проектов, а именно, бюджетные ассигнования на нацпроекты по итогам 2019 года были не исполнены на 1 трлн. руб., можно было объяснить «донастройкой» самих проектов, уточнением отдельных параметров программ, а также необходимостью принятия отдельных законов и подзаконных актов, что отложило начало реализации проектов. Сложившаяся ситуация, сложившаяся при исполнении отдельных национальных проектов, ставит под угрозу потенциальную возможность достижения 100% исполнимости обозначенных проектов.

В 2020 году на параметры исполнение нацпроектов существенным образом повлияла пандемия. В частности, по итогам 9 месяцев 2020 года наибольший процент исполнения у национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» — 69,2%, что обусловлено увеличением бюджетных расходов на программу поддержки бизнеса в период экономического спада во втором и третьем кварталах текущего года.

Основываясь на данных об исполнении проектов в предыдущем периоде целесообразно рассмотреть планы федеральных органов власти в отношении финансирования реализации проектов в планируемой трехлетке.

Учитывая важность реализации национальных проектов с точки зрения обеспечения национальной безопасности России в долгосрочной перспективе, затраты на их финансовое обеспечение, отраженные в структуре расходов федерального бюджета в 2021–2023 годах, не столь значительны (рис. 2). Первоначально планировалось выделять на финансирование нацпроектов не менее 3–4 процентов от прогнозируемого за соответствующий год ВВП. В 2021–2023 гг. суммарные затраты на нацпроекты не превышают 2,1% ВВП. При этом их доля в совокупных расходах федерального бюджета находится в пределах значений 2019–2020 гг. и составляет от 10,4% до 11,7%.

Следует отметить, что несмотря на заявленную в Основных направлениях задачу сохранения объемов финансирования национальных проектов и мер, предусмотренных в Послании Президента Федераль-

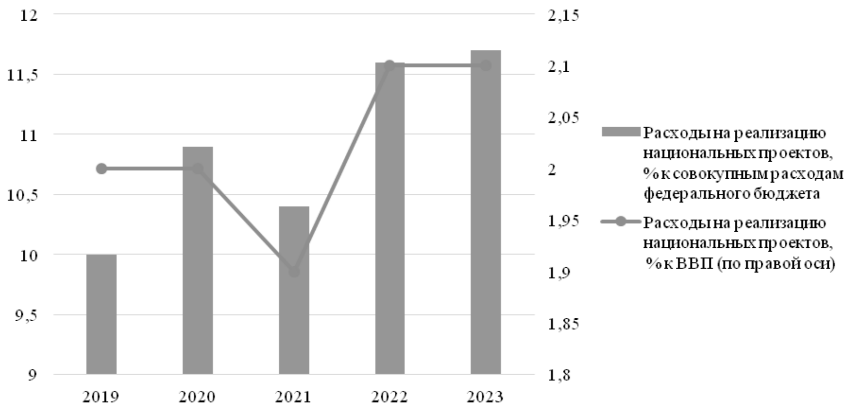


Рис. 2. Доля расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов в 2019–2023 гг., %⁹

ному Собранию, абсолютный объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации национальных проектов в 2021 и в 2022 гг. снижается в сравнении с утвержденными на эти годы объемами в Федеральном законе № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»¹⁰ соответственно на 210 млрд. руб. и на 370 млрд. руб.

В текущем 2020 году, в соответствии с Федеральным законом № 380-ФЗ от 02.12.2019, отдельные национальные проекты — «Демография» (+32% от паспорта), «Культура» (+7% от паспорта), «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (+41% от паспорта), «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» (+4% от паспорта) были профинансированы в большем объеме по сравнению с утвержденными планами. Однако данная тенденция не сохраняется в рассматриваемом плановом периоде. Более наглядно перераспределение финансовых ресурсов федерального бюджета между национальными проектами представлено в таблице 1.

⁹ Составлено автором на основе проект федерального закона о бюджете РФ на 2021 год и плановый период 2022–2023 годов. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1027743-7>.

¹⁰ Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». СПС Консультант Плюс.

Таблица 1

**Динамика расходов на финансирование национальных проектов
в соответствии с проектом закона «О федеральном бюджете
на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»**

Наименование проекта	Проект закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов», млрд руб.			Отклонения текущего законопроекта от утвержденных паспортов программ, %		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Национальный проект «Демография»	742,51	762,39	855,90	32,6	50,4	77,0
Национальный проект «Здравоохранение»	243,20	251,08	212,13	-18,3	-19,7	-21,5
Национальный проект «Образование»	171,63	155,74	184,63	19,6	20,4	43,2
Национальный проект «Культура»	21,66	24,26	25,14	18,3	13,9	11,2
Национальный проект «Жилье и городская среда»	102,59	125,73	178,36	-17,9	-4,2	-44,5
Национальный проект «Экология»	108,01	131,93	140,30	-83,6	-85,2	-84,2
Национальный проект "Безопасные и качественные автомобильные дороги"	117,44	34,03	26,27	-85,4	-95,6	-97,0
Национальный проект «Наука»	54,89	76,26	97,76	-28,2	-31,3	-34,0
Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	56,30	60,96	78,65	-6,8	-43,9	-27,0
Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»	150,21	211,08	190,68	-58,9	-25,9	-25,3
Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»	6,39	6,91	7,24	-20,1	-21,5	-20,5
Национальный проект «Международная кооперация и экспорт»	97,54	205,99	192,99	-24,3	-11,8	-14,7
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	373,39	562,19	590,42	-7,6	-12,9	-13,6

Источник: составлено автором.

Из представленных в таблице 1 данных следует, что существенное отклонение от объемов финансирования, утвержденных паспортом проекта, в сторону их увеличения предусмотрено по трем национальным

проектам: по НП «Демография» (более 30% в 2021 г., более 50% в 2022 г. и 77% в 2023 г.), по НП «Образование» (около 20% в 2021–2022 гг. и более 40% в 2023 г.) и по НП «Культура» (соответственно 18,3%, 13,9% и 11,2%). Существенное увеличение расходов по указанным проектам в течение всего рассматриваемого периода позволяет утверждать, что таким образом федеральный бюджет увеличивает вложения в развитие человеческого капитала, сохраняя социальную направленность проектного финансирования. Вместе с тем по национальному проекту «Здравоохранение» предусмотрено значительное снижение расходов в 2021–2023 гг. относительно утвержденных в его паспорте объемов (на 18,3%, 19,7% и 21,5% соответственно), что, по нашему мнению, не является оправданным. Учитывая высокую вероятность второй волны пандемии в Российской Федерации, с одной стороны, и низкое качество медицинской помощи в регионах за счет хронического недофинансирования сферы здравоохранения в предыдущие годы, с другой, сокращение расходов по этому проекту считаем не обоснованным.

По остальным проектам хотя и предусмотрено ежегодное увеличение расходов в номинальном выражении (национальные проекты «Наука», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Производительность труда и поддержка занятости», «Экология» и «Жилье и городская среда», а также «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры»), однако объемы бюджетных ассигнований на них не соответствуют ежегодным расходам, утвержденным в паспортах соответствующих программ, и отклоняются от них в меньшую сторону.

В условиях сохранения значительных рисков негативного влияния коронавирусной пандемии на состояние здоровья граждан Российской Федерации, а также на экономическое положение российских компаний, особенно субъектов малого и среднего бизнеса, больше всего страдающих от карантинных мер и снижения покупательной способности населения, считаем необходимым увеличить расходы на финансирование нацпроектов «Здравоохранение» и «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» как минимум до уровня, утвержденного паспортами указанных проектов на 2021–2023 гг.

В целом можно отметить позитивную динамику в отношении финансирования проектных расходов федерального бюджета, выражающуюся

юся в росте совокупных расходов на реализацию национальных проектов в общей структуре расходов федерального бюджета. Однако, опасения вызывает достаточно неравномерное увеличение расходов на одни нацпроекты и существенное сокращение расходов по другим нацпроектам. Данные опасения связаны непосредственно с комплексным решением социально-экономических проблем, заложенных в саму идею реализации национальных проектов, а также с достижением их мультипликативного эффекта для российской экономики в целом. Кроме того, представляется необходимым сбалансировать расходы между проектами в соответствии с первоочередностью решаемых задач, как, например, проекты, связанные с развитием системы здравоохранения и поддержкой субъектов малого и среднего предпринимательства.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 15.10.2020). СПС Консультант Плюс.
2. Калинин А.М. Вопросы и перспективы развития проектного управления в российских органах власти. Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2.
3. Никитская Е.Ф., Валишвили М.А., Горбачёва И.А., Ослопова Т.П. Тенденции инновационного развития России с позиций взаимодействия уровней экономики. Ученые записки Российской академии предпринимательства. 2020. Т. 19. № 3. С. 27–48.
4. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 (ред. от 06.04.2011) «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 годах», «Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 годах»). СПС Консультант Плюс.
5. Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.»
6. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». СПС Консультант Плюс.
7. Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». СПС Консультант Плюс.
8. Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». СПС Консультант Плюс.

9. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации». СПС Консультант Плюс.

References

1. Byudzhetni kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 31.07.1998 № 145-FZ (red. ot 15.10.2020). SPS Konsul'tant Plyus.
2. Kalinin A.M. Voprosy i perspektivy razvitiya proektnogo upravleniya v rossiiskikh organakh vlasti. Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya. 2017. № 2.
3. Nikitskaya E.F., Valishvili M.A., Gorbacheva I.A., Oslopova T.P. Tendentsii innovatsionnogo razvitiya Rossii s pozitsii vzaimodeistviya urovnei ekonomiki. Uchenye zapiski Rossiiskoi akademii predprinimatel'stva. 2020. T. 19. № 3. S. 27–48.
4. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22.05.2004 № 249 (red. ot 06.04.2011) «O merakh po povysheniyu rezul'tativnosti byudzhetnykh raskhodov» (vmeste s «Kontseptsiei reformirovaniya byudzhetnogo protsessa v RF v 2004–2006 godakh», «Planom meropriyatii po realizatsii Kontseptsii reformirovaniya byudzhetnogo protsessa v RF v 2004–2006 godakh»). SPS Konsul'tant Plyus.
5. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 31 yanvarya 2019 g. № 117-r «Ob utverzhdenii Kontseptsii povysheniya effektivnosti byudzhetnykh raskhodov v 2019–2024 gg.».
6. Ukaz Prezidenta RF ot 07.05.2018 № 204 (red. ot 21.07.2020) «O natsional'nykh tselyakh i strategicheskikh zadachakh razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2024 goda». SPS Konsul'tant Plyus.
7. Ukaz Prezidenta RF ot 21.07.2020 № 474 «O natsional'nykh tselyakh razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2030 goda». SPS Konsul'tant Plyus.
8. Federal'nyi zakon ot 02.12.2019 № 380-FZ (red. ot 18.03.2020) «O federal'nom byudzhete na 2020 god i na planovy period 2021 i 2022 godov». SPS Konsul'tant Plyus.
9. Federal'nyi zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ (red. ot 31.07.2020) «O strategicheskoy planirovani v Rossiiskoi Federatsii». SPS Konsul'tant Plyus.