

УДК 342.597
ББК 67.400.1

DOI 10.47475/2618-9852-2023-18109

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НЕКОТОРЫХ ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

А. Ю. Маркус, Г. Г. Павлова

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Проанализированы особенности правового регулирования современных национальных проектов. Выдвинута гипотеза о наличии правовых пробелов, влияющих на реализацию национальных целей. Изучено большинство основных нормативных документов и получены результаты исследования проблем правового обеспечения национальных проектов. Предложен путь решения некоторых проблем.

Ключевые слова: национальные проекты, правовое регулирование, пробелы, гипотеза, цели, документы.

Самой популярной темой в настоящее время являются национальные проекты РФ. Различными учеными выдвинуты разные гипотезы, ведутся споры в определенных сферах (социальное, экономическое, сфера здравоохранения и т. д.), так как данные стратегические направления затрагивают большинство российского общества. Всё это без исключения говорит о бесспорной актуальности изучения проблем приоритетных нацпроектов, а в частности их законного регулирования. И в большинстве случаев закон предусматривает эффективное выполнение проектных задач.

«Национальный проект» появился не так давно в законодательстве России. Данное определение впервые появилось в 2005 г., когда президент Владимир Владимирович Путин в очередной раз встретился с руководством палат Федерального Собрания и Правительством РФ. Отметим, что на различных официальных сайтах и в научных статьях приводится определение национального проекта, под которым в обобщенном виде понимаются комплексные стратегические задачи, меры, направленные на улучшение качества жизни граждан страны с помощью различных механизмов и инструментов.

Для реализации национальных проектов был создан Совет при Президенте Российской Федерации по их выполнению. Совет предусматривает контроль за реализацией проектов и программ, утвержденных в нашей стране. Следует обратиться к нормативно-правовой базе, чтобы понять, соотносятся ли полномочия по реализации национальных проектов с их содержанием.

Хотелось бы выделить некоторые приоритетные нацпроекты, которые должны быть реализованы с 2019 по 2024 г. К ним относятся «Здравоохранение», «Образование», «Демография», «Культура». Целевые показатели этих проектов выполняются почти во всех регионах, а в некоторых даже перевыполняются планы за год, но всё же наблюдается дифференциация, связанная с различными факторами: географическое положение, менталитет региона, различные взгляды людей на жизнь.

В основном национальные проекты выражены в разнообразных подзаконных нормативных актах, принятых главой РФ, федеральными и региональными органами исполнительной и законодательной власти. Такая характеристика выражена по форме права.

Источники права, регулирующие приоритетные национальные проекты, представляют собой комплекс подзаконных нормативно-правовых актов, принятых федеральными и региональными органами исполнительной и законодательной власти, направленных на реализацию приоритетных национальных проектов. В нашей стране таких источников достаточно много, но все они не дают подробного и конкретного описания нацпроектов.

Стоит отметить, что в Конституции РФ нет конкретных упоминаний о национальных проектах. Но следует сказать, что полномочия Президента РФ вполне входят в рамки Конституции РФ, так как определенные указы и постановления в рамках реализации нацпроектов создают правовое регулирование данных отношений [1, ст. 90].

В Конституции РФ отражена общая задача Правительства РФ: разработка мер социально-экономической политики. Исходя из этого необходимые мероприятия по реализации нацпроектов тоже находят свое место в Конституции РФ [1, ст. 115].

Полномочия по руководству Правительством возложены на главу государства, поэтому можно сделать следующий вывод: указы Президента РФ и постановления Правительства РФ должны представлять собой взаимосвязанную внутреннюю систему правового регулирования. При этом Правительству РФ должно предоставляться такое полномочие, как выделение денежных средств на реализацию национальных проектов.

В этом случае необходимым является нахождение баланса между законодательной базой и подзаконными актами. Важной проблемой является отсутствие единого федерального закона, регулирующего национальные проекты. Однако хочется отметить, что создание и принятие определенного федерального закона может не потребоваться, следует всего лишь внести некоторые поправки в уже существующие. В подтверждение этой точки зрения можно привести позицию Конституционного Суда РФ, ответившего положительно на возможность восполнения пробелов в правовом регулировании указами Президента РФ при отсутствии аналогичных по своему содержанию федеральных законов при наличии соответствия существующим законодательным актам и Конституции РФ [9].

В настоящее время отсутствует единый закон, который включал бы в себя основные (а может быть, и дополнительные) цели и задачи государства по приоритетным национальным проектам, перечень методов, программ и мер, по которым поставленные задачи будут выполнены, а цели достигнуты, круг органов государственной власти и органов местного самоуправления, отвечающих за реализацию проектов, определение их прав и обязанностей, а также установление мер ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение такими органами и их должностными лицами возложенных на них обязанностей.

Значение национальных проектов особо очевидно при анализе их «стоимости», то есть выделяемых объемов денежных средств из федерального бюджета. 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 р. средств федерального бюджета и 18,2 трлн р. в целом по бюджетной системе [5].

В Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 определены цели национальных проектов — осуществление прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия каждого человека. Всё это является необходимым фактором в развитии человека, а соответственно, государство должно делать всё, чтобы данные условия выполнялись.

В определенных нормативно-правовых актах должен быть сформулирован и оформлен весь комплекс мер, осуществляемых в рамках нацпроектов. И даже несмотря на это, эффективным было бы применение и принятие закона, включающего общую характеристику сущности нацпроектов и являющегося правовой основой для разработки отдельных нормативно-правовых актов, регулирующих локальные вопросы, связанные с реализацией нацпроектов.

В целом нормативно-правовые акты, регулирующие нацпроекты, можно представить следующим образом. Данный список является

не полным, существует еще множество подзаконных актов.

1. Указ Президента РФ от 21 октября 2005 г. № 1226 «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов» — данный указ определяет основные функции и задачи, осуществляемые Советом в рамках реализации национальных проектов [3].

2. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 22 марта 2006 г. № 187 «О системе управления приоритетным национальным проектом в сфере здравоохранения» — приказ определяет контроль за динамикой смертности, рождаемости и предусматривает ряд программ по снижению и увеличению данных показателей.

3. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в котором поставлена задача разработать национальные проекты [2].

4. Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2018 г. № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации», на основании которого функционирует Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, целями которого обозначены обеспечение взаимодействия организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием Российской Федерации и реализацией национальных проектов и программ по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» призвано организовать проектную деятельность и обеспечить эффективную систему управления национальными проектами и программами [4].

6. Совокупность нормативных правовых актов о порядке предоставления и расходования межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации (в целях финансового обеспечения национальных проектов) — примерно 25 документов по состоянию на 1 декабря 2019 г.

7. Нормативные акты, находящиеся в ведом-

стве по каждому проекту («Жильё», «Культура», «Демография», «Образование»), определяющие методики расчета показателей для мониторинга целевых показателей национальных проектов, например, методики расчета показателей «смертность от болезней системы кровообращения (на 100 тыс. населения)», «смертность от новообразований, в том числе от злокачественных (на 100 тыс. населения)», «смертность населения старше трудоспособного возраста» и т. д., утвержденные приказом Росстата от 21.12.2018 г. № 756 «Об утверждении методик расчета закрепленных за Росстатом показателей для мониторинга целевых показателей национальных проектов». За период с 2019 г. по 01.01.2021 г. около 65 документов.

Как уже было отмечено, сами национальные проекты, а также входящие в их состав федеральные проекты не имеют формы нормативных правовых актов. Так, национальные проекты утверждены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. В пункте 12 названного выше Указа Президента РФ № 444 сказано, что решения, принятые на заседаниях Совета и президиума Совета, оформляются протоколами [5].

Представляется возможность выделить основные концепции Совета:

1. Решения Совета нельзя считать нормативным актом.

2. Данный орган считается совещательным при Президенте.

Вывод очевиден, что при отсутствии единого закона, который определял бы последовательность и этапы реализации нацпроектов, сложно контролировать и иметь четкую последовательность действий, а также собирать и анализировать отчетность по некоторым проектам, сложно оценивать результаты по тем показателям, которые указаны в паспорте нацпроекта.

Проанализировав некоторые источники, можно увидеть, что федеральное законодательство на сегодняшний день не содержит четкого и конкретного юридического определения национального проекта. Решению данной проблемы могла бы способствовать подготовка Советом при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике концепции реализации каждого приоритетного

национального проекта. Единый закон объединил бы множество актуальной информации, которая была бы понятной и доступной для граждан, а также удобной для работы государственных органов.

Проект такого нормативно-правового акта должен содержать в себе:

- основную идею, цели и потребителей (целевые группы), на которых нацелены подпрограммы национального проекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся;

- возможные риски невыполнения целей и задач нацпроекта, а также пути решения появившихся проблем;

- актуальные данные и показатели, их динамика за прошедшие годы;

- методические рекомендации по расчету точных показателей.

Хотелось бы также включить в Концепцию общую характеристику и оценку состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере законов и иных нормативных правовых актов, анализ соответствующей российской и зарубежной правоприменительной практики, а также результаты проведения статистических, социологических и политологических исследований, социально-экономические, политические, юридические

и иные последствия реализации проекта.

Оформление нормативно-правового акта, регулирующего национальный проект, возможно после согласования в органах государственной власти соответствующим указом Президента Российской Федерации в порядке п. 2, 3 ст. 80, 90 Конституции РФ [1]. Также возможно проведение каких-либо социологических опросов по поводу внедрения концепции документа, а именно — анкетирование, онлайн-опросы, создание форума для обсуждения и т. д. По нашему мнению, анкетирование являлось бы достоверным источником для получения обратной связи граждан. Анкетирование можно опубликовать на сайте Правительства с последующей рассылкой на электронную почту из имеющегося реестра. Считаем, что данные опросы были бы очень эффективными в области реализации нацпроектов, а также явились бы показателем связи общества и государства.

В результате проделанной работы можно сделать вывод, что выдвинутая гипотеза была подтверждена: существуют определенные проблемы в нормативно-правовой базе в рамках реализации нацпроектов, в частности в Конституции РФ. Следует разработать единый нормативно-правовой акт по всем нацпроектам в целях эффективного выполнения возложенных на государственные органы задач.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2020. 1 июля. № 31, ст. 4398.

2. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : Указ Президента России от 7 мая 2018 г. // Сайт президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/57425> (дата обращения: 10.10.2022).

3. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. // Сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728> (дата обращения: 12.10.2022).

4. Постановление о внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» от 24 июня 2021 № 987.

5. Об утверждении основ государственной культурной политики : Указ Президента России от 24 декабря 2014 г. // Сайт Президента России. URL: http://www.consultant.ru/cons_doc_LAW_172706/ (дата обращения: 10.10.2022).

6. Кронитова Ю. К. Национальные проекты: анализ правового регулирования с точки зрения Конституции Российской Федерации // Молодой ученый. 2022. № 6 (401). С. 181–184. URL: <https://moluch.ru/archive/401/88752/> (дата обращения: 30.09.2022).

7. Костарева Л. В. Реализация приоритетных национальных проектов в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Общество, экономика, управление. 2018. Т. 3, № 1. С. 39–40.

8. Лозовой М. М. Понятие финансирования: теоретические и правовые основы. Бюджетное финансирование // Законность и правопорядок в современном обществе. 2019. № 9. С. 182–190.
9. Махмудова М. М. Социальная инфраструктура в условиях нестабильной экономической конъюнктуры: анализ современного состояния и тенденции развития // Экономика и предпринимательство. 2017. № 6. С. 26–29.
10. Нешиной А. С. Бюджетная система Российской Федерации : учебник. 11-е изд., перераб. и доп. М. : Дашков и К, 2018. 310 с. Университетская библиотека ONLINE: [электрон.-библ. система]. URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book=496082> (дата обращения: 15.11.2022).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Маркус Анастасия Юрьевна — магистрант факультета управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. dimitrenkoa22@yandex.ru

Павлова Галина Геннадьевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. galina.pavlova.7878@mail.ru

LEGAL SUPPORT OF SOME PRIORITY NATIONAL PROJECTS

A. Yu. Markus, G. G. Pavlova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

This article analyzes the features of the legal regulation of modern national projects. As part of the work, a hypothesis was put forward about the presence of legal gaps that affect the implementation of national goals. The author studied the corresponding array of normative documents and obtained the results of a study of the problems of legal support for national projects.

Keywords: *national projects, legal regulation, gaps, hypothesis, goals, documents.*

REFERENCES

1. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniyem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 No. 6-ФКЗ, ot 30.12.2008 No. 7-ФКЗ, ot 05.02.2014 No. 2-ФКЗ, ot 01.07.2020 No. 11-ФКЗ). In: Sobraniye zakonodatel'stva RF. 01.07.2020, No. 31, st. 4398. (In Russ.).
2. O natsional'nykh tselyakh i strategicheskikh zadachakh razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2024 goda: Ukaz Prezidenta Rossii ot 07 maya 2018 goda. Sayt Prezidenta Rossii. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/news/57425>, accessed: 10.10.2022. (In Russ.).
3. O natsional'nykh tselyakh razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2030 goda: Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 21 iyulya 2020 goda. Sayt Prezidenta Rossii. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728>, accessed: 12.10.2022. (In Russ.).
4. Postanovleniye o vnesenii izmeneniy v postanovleniye Pravitel'stva RF ot 31.10.2018. No. 1288 «Ob organizatsii proyektnoy deyatel'nosti v Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii» ot 24 iyunya 2021. No. 987. (In Russ.).
5. Ob utverzhdenii osnov gosudarstvennoy kul'turnoy politiki: Ukaz Prezidenta Rossii ot 24 dekabrya 2014 goda. Sayt Prezidenta Rossii. Available at: http://www.consultant.ru/cons_doc_LAW_172706/?, accessed: 10.10.2022. (In Russ.).
6. Kronitova Yu.K. (2022) Natsional'nyye proyekty: analiz pravovogo regulirovaniya s tochki zreniya Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii [National projects: analysis of legal regulation from the point of view of the Constitution of the Russian Federation]. *Young scientist*, no. 6 (401), pp. 181–184. Available at: <https://moluch.ru/archive/401/88752/>, accessed: 30.09.2022. (In Russ.).
7. Kostareva L.V. (2018) Realizatsiya prioritetnykh natsional'nykh projektov v Rossiyskoy Federatsii: problemy i perspektivy [Implementation of priority national projects in the Russian Federation: problems and prospects]. *Obshchestvo, ekonomika, upravleniye* [Society, economics, management], no. 1, pp. 39–40. (In Russ.).
8. Lozovoy M.M. (2019) Ponyatiye finansirovaniya: teoreticheskiye i pravovyye osnovy. Byudzhethnoye finansirovaniye [The concept of financing: theoretical and legal foundations. Budget financing]. *Zakonnost' i pravoporyadok v sovremennom obshchestve* [Law and order in modern society], no. 9, pp. 182–190. (In Russ.).

9. Makhmudova M.M. (2017) Sotsial'naya infrastruktura v usloviyakh nestabil'noy ekonomicheskoy kon'yunktury: analiz sovremennogo sostoyaniya i tendentsii razvitiya [Social infrastructure in an unstable economic environment: analysis of the current state and development trends]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo* [Economy and entrepreneurship], no. 6, pp. 26–29. (In Russ.).

10. Neshitoy A.S. (2018) Byudzhetnaya sistema Rossiyskoy Federatsii: uchebnik [The budget system of the Russian Federation: textbook]. Moscow. 310 p. Available at: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book=496082>, accessed: 15.11.2022. (In Russ.).