

*Данил Алексеевич ВИННИК —
аспирант кафедры конституционного
и муниципального права
Института государства и права
vinnik_danil@mail.ru*

*Вера Петровна АВДЕЕВА —
директор Центра интеллектуальной собственности
Управления по научной и инновационной работе,
кандидат юридических наук
rcip@utmn.ru*

Тюменский государственный университет

УДК 342:349.444:342.734.5 (470)

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF THE IMPLEMENTATION OF PRIORITY NATIONAL PROJECTS

АННОТАЦИЯ. В статье исследуются конституционные основы приоритетных национальных проектов и то, в какой мере они охватываются предметом регулирования Конституции.

SUMMARY. The main parameters for any public activities in Russia are set by the Constitution. This article investigates the constitutional foundation of priority national projects, to what extent they are covered by the subject of the Constitution regulation.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Приоритетные национальные проекты, Конституция, социальное государство, здоровье, образование, жилье.

KEY WORDS: Priority national projects, the Constitution, social state, health, education and housing.

Приоритетные национальные проекты, реализуемые в сферах образования, здравоохранения, жилищного строительства и агропромышленном комплексе, — важнейшая часть реформы социальной сферы. Однако для России это конструктивно-новаторское явление в государственной деятельности. Ранее в истории страны подобного рода проектов не существовало.

Как справедливо утверждает Г.Н. Андреева, основные параметры для любой государственной деятельности в Российской Федерации, как и в любом другом цивилизационном государстве, задаются Конституцией [1; 210].

Конституция РФ является не только некой праксиологической базой государственно-властной деятельности по организации социально-экономических отношений — конституционные институты имеют достаточно определенное аксиологическое значение в качестве нормативной основы оценки тех или иных экономических и социальных явлений [2; 29]. Поэтому определение конституционных основ национальных проектов и то в какой мере они охватываются предметом регулирования Конституции, представляется весьма актуальным.

В этом плане, несмотря на существование различных научных подходов к пониманию предмета конституционного права с точки зрения пределов вклю-

чения в него общественных отношений по поводу организации и функционирования социальной и экономической систем общества*, стоит согласиться с Н.С. Бондарем, который считает, что сами по себе закономерности развития современного конституционализма разрешили дискуссию о предмете конституционного права в главном, а именно — в том, что его содержание не может быть сведено лишь к политическим властеотношениям. Как свидетельствует опыт развития современных демократических государств, наиболее эффективные формы взаимодействия экономики и права становятся возможными в условиях активного включения экономических, в том числе бюджетно-финансовых, отношений в сферу конституционного регулирования [3; 25].

Стратегическими правовыми ориентирами для реализации приоритетных национальных проектов являются положения ст. 7 Конституции РФ о социальном государстве, «политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Формирование социального государства является, согласно Конституции РФ, целью нашего общества. Закрепление правового статуса российского государства как социального стало результатом серьезной и продолжительной работы как теоретиков, так и практиков. В ходе многочисленных дискуссий был выработан новый подход к социальной политике. Он обозначил переход от теории и практики «патерналистского государства», характерных в прошлом для советской государственности, к конституционному закреплению «субсидиарного государства», которое обеспечивает социальные гарантии в той мере, в которой общество или отдельный человек не могут сделать это самостоятельно [4; 135]. Прежнее понимание достойной жизни, связанное с концепцией государства благоденствия, в общем в мировой науке отвергнуто, поскольку, уповая на беспредельно обслуживающую роль государства, оно ведет к хозяйственной, политической и иной пассивности личности, к ее иждивенчеству. Новые подходы требуют, чтобы государство (социальное государство) обеспечивало основные нужды человека (инфраструктуру, прожиточный минимум, образование, здравоохранение и др.), но человек тоже должен заботиться о себе и своей семье. Социальное государство обязано создать, и оно создает условия для этого [5].

По мнению Т.Я. Хабриевой, конституционная формула «социального государства» для широких слоев населения означает прежде всего достойную жизнь, доступность здравоохранения, образования и других сфер, законодательно установленные, понятные народу механизмы для обеспечения этих интересов [6]. Как отмечает С.Б. Сафина, государство, стремясь оправдать свою конституционную характеристику как социального государства реализацией национальных проектов, демонстрирует осознание социальных проблем общества и готовность решать эти социальные проблемы [7].

Такой же точки зрения придерживается А.Ю. Левицкая, которая считает, что это лишь на первый взгляд разрозненные области, избранные в качестве национальных проектов по принципу «где больше наболело». Общее в них — это сфера, обеспечивающая права каждого человека на достойное существование и

* См., напр.: Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. М., 2005. Т. 1. С. 20; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 8; Колюшин Е.И. Конституционное право России: Курс лекций. М., 2006. С. 15-19, 80-81; Чиркин В.Е. Об объекте конституционного регулирования // Государство и право. 2005. № 4. С. 5-8.

развитие, и общая цель, обусловленная положениями ст. 7 Конституции РФ, — достижение благополучия как отдельного гражданина, так и всего общества в целом. Без нормального, полноценного питания, качественного жилья, без доступных и отвечающих стандартам высокого уровня услуг систем образования и здравоохранения нельзя говорить об индивиде, имеющем собственную гражданскую позицию и политическую активность [8].

Согласно ч. 2 ст. 7 Конституции, для обеспечения достойного уровня жизни и свободного развития человека охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Такой перечень социальных обязанностей государства явно отстает от общепризнанных в конституционной теории и практике развитых стран. Однако данный перечень средств обеспечения достойного уровня жизни, закрепленный ч. 2 ст. 7 Конституции, является открытым, что можно объяснить тем, что в процессе развития общества возникает потребность в расширении социальных гарантий и введении новых форм их обеспечения.

Сопоставление конкретных задач, перечисленных в ст. 7 Конституции, с содержанием приоритетных национальных проектов — развитие образования, здравоохранения, решение демографической проблемы, создание условий для приобретения населением жилья — свидетельствует если не об их тождестве, то об их несомненной близости и внутренней взаимозависимости.

Как совершенно правильно отмечают исследователи С.В. Поленина, Н.П. Колдаева, Е.В. Сурко, не представляет сомнений тот факт, что реализация первоочередных национальных проектов, важная сама по себе, должна рассматриваться в то же время в масштабах всей страны как один из существенных этапов на пути построения в России социального государства, а следовательно, и непосредственно в связи с развитием законодательства страны [9].

Помимо ст. 7 Конституции в Основном законе страны закреплены также права граждан в определенных сферах жизнедеятельности, которые являются основными ориентирами деятельности государства, основой правового регулирования общественных отношений, возникающих по поводу реализации конституционных прав. Так, реализация приоритетных национальных проектов непосредственно основывается на ст.ст. 40, 41, 43, 72, 114 Конституции РФ.

Ключевым вопросом, от решения которого напрямую зависит улучшение социально-демографической ситуации, является обеспечение граждан России жильем. Проблемам повышения доступности жилья, увеличения объемов жилищного строительства, выполнения государственных обязательств по предоставлению жилья отдельным категориям граждан посвящен национальный проект «Доступное и комфортное жилье — гражданам России». Реализация данного проекта обусловлена ст. 40 Конституции, закрепляющей право каждого на жилище (ч. 1) и обязывающей органы государственной власти и органы местного самоуправления создавать условия для его осуществления (ч. 2). При этом ст. 35 (ч. 2) Конституции РФ гарантирует каждому право иметь имущество (в том числе жилое помещение) в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.

Как указал Конституционный Суд России, конституционные цели социальной политики России предполагают такое правовое регулирование отношений по владению, пользованию и распоряжению объектами жилищного фонда, по содействию в приобретении жилья гражданами, которое гарантировало бы каждому реализацию конституционного права на жилище, признаваемого международным сообществом в качестве элемента права на достойный жизненный уровень (ст. 25 Всеобщей декларации прав человека, ст. 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах).

В условиях рыночной экономики граждане Российской Федерации осуществляют данное социальное право в основном самостоятельно, используя различные способы. Вместе с тем Основной закон страны, по мнению Суда, обязывает органы государственной власти создавать для малоимущих и иных указанных в законе граждан дополнительные условия для реализации права на жилище посредством предоставления жилья бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами*.

Другой ключевой вопрос, решение которого напрямую способствует улучшению демографического благополучия в стране, определяет качество жизни и формирует «человеческий капитал», связан со здоровьем населения. Один из национальных проектов так и назван «Здоровье». Он абсолютно адекватен ч. 1 ст. 41 Конституции, согласно которой каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, которая оказывается бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений.

Здоровье человека — высшее неотчуждаемое благо, без которого утрачивают свое значение многие другие блага и ценности. Провозглашая право на охрану здоровья и медицинскую помощь одним из основных конституционных прав, государство обязано осуществлять комплекс мер по сохранению и укреплению здоровья населения, в том числе посредством развития государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения, установления правовых гарантий получения каждым необходимой медико-социальной помощи.

Мероприятия национального проекта находятся также во взаимосвязи с положениями ст. 38 Конституции, согласно которым материнство и детство, семья находятся под защитой государства.

Как отметил Конституционный Суд РФ, в современной социально-демографической ситуации институт материнства и детства приобретает повышенную публичную значимость, что обуславливает необходимость создания законодателем адекватной системы социальной защиты, наиболее полно гарантирующей реализацию ими прав, закрепленных в указанных статьях Конституции РФ**.

Важнейшая функция России как социального государства — обеспечение права каждого на дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование, общедоступность и бесплатность которого в государственных или муниципальных образовательных учреждениях гарантируется (чч. 1, 2

* Постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2007 № 5-П // СЗ РФ. 2007. № 15. Ст. 1820.

** Постановление Конституционного Суда РФ от 22.03.2007 № 4-П // СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1742.

ст. 43 Конституции РФ) на основе конституционного принципа юридического равенства. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении.

Право на образование — одно из наиболее существенных конституционных социальных прав человека, создающее предпосылки для развития личности и общества в целом. Повышение роли образования на современном этапе развития России определяется задачами ее перехода к демократическому и правовому государству, к рыночной экономике, необходимостью преодоления опасности отставания страны от мировых тенденций экономического и общественного развития.

Из правовой позиции Конституционного Суда следует, что, закрепляя право на образование, Конституция РФ непосредственно определяет и систему гарантирования этого права, предполагающую, в том числе, что государство и муниципальные образования — исходя из конституционного требования общедоступности и бесплатности образования независимо от места жительства — обязаны сохранять в достаточном количестве имеющиеся образовательные учреждения и при необходимости расширять их сеть*. Данная правовая позиция нашла свое отражение в национальном проекте «Образование». Например, одним из направлений этого проекта является «создание национальных университетов и бизнес-школ мирового уровня».

Таким образом, три приоритетных национальных проекта: «Образование», «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» имеют непосредственное отношение к нормам Конституции РФ, являясь механизмом реализации конституционных прав граждан. Особое место среди приоритетных национальных проектов занимает проект «Развитие агропромышленного комплекса», который достаточно трудно увязать с конкретной нормой Конституции РФ.

В связи с этим возникает справедливый вопрос: возможна ли реализация каких-либо социальных проектов, программ, государственной политики вообще и, в частности, реализации приоритетных национальных проектов при отсутствии упоминания регулируемых правоотношений в Основном законе страны?

Если в Конституции СССР и Конституции РСФСР** развитию сельских местностей были посвящены специальные нормы, то действующая Конституция РФ 1993 г. регулирование данных вопросов не предусматривает. Однако данное обстоятельство не означает, что проект «Развитие АПК» реализуется в отрыве от норм Основного закона и не связан с ним.

В Конституции имеются положения, обязывающие государство принимать некоторые меры в социальной области, в том числе и путем принятия программ в отдельных сферах социальной жизни. Так, согласно п. «е» ст. 71 Конституции «В ведении Российской Федерации находятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации».

* Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П // СЗ РФ. 2006. № 22. Ст. 2375.

** См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1977 года // «Свод законов СССР». т. 3. С. 14. 1990 г.; Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России 1978 года // «Свод законов РСФСР», т. 1, с. 13, 1988 г.

Как отмечает Г.Н. Андреева, отсутствие полномочий государственных органов на нормативно оформленную, общеобязательную деятельность по стратегическому управлению экономикой не означает, однако, что государственные органы не могут разрабатывать определенную стратегию, опираясь на выработанные научным сообществом научно обоснованные стратегии и программы как ориентиры для политики правительства [10; 210].

Важно помнить, что Конституция РФ, закрепляя социальные права граждан и институты социальной защиты, содержит лишь общие, принципиальные установки в данной сфере и не может предусматривать всех возможных проявлений жизни государства и общества.

Продовольственное обеспечение населения отечественной продукцией является одной из важнейших для России задач как в плане ее существования в виде суверенного и единого государства, так и условия продолжения и реализации начатых реформ. Отсутствие отечественной продукции является реальной угрозой национальной безопасности государства, ставит Россию и ее народ в зависимость от иностранных государств.

Важно отметить, что в настоящее время в сельской местности проживает 38,2 млн человек, что составляет 27% в общей численности населения страны*. В связи с этим отметим, что даже отсутствие прямых норм в Основном законе, касающихся регулирования таких важных сфер как сельское хозяйство и развитие сельской местности, в которой проживает значительная часть населения страны, не говорит о том, что данная сфера исключается из конституционного регулирования. Без финансовой поддержки и развития сельского хозяйства, где занята значительная часть граждан, невозможно обеспечение конституционных прав граждан, как проживающих в сельской местности и занятых в сельском хозяйстве, так и не связанных с сельским хозяйством.

Как отмечает Н.С. Бондарь, Конституция РФ 1993 г., все ее главы в их органическом единстве имеют отношение к социально-экономическому развитию страны, задавая правовую логику ее экономике и основным параметрам взаимоотношений личности с обществом и государством как в политической, так и социально-экономической сфере [11; 18]. Следовательно, Конституция «расширяет вариативность развития в различных сферах деятельности», то есть «не окончательно предопределяет конечный результат развития ...» [12; 66,65]. На то, что многие положения Конституции имеют «рамочный» характер, указывают ее авторы. Например, С.М. Шахрай обоснованно указывал на то, что российская Конституция «не содержит препятствий для практического воплощения самых различных вариантов решения, касающихся различных сторон жизни страны ...» [13].

Таким образом, подавляющее число конституционных норм является правовой основой деятельности государства в социальной сфере, в том числе в принятии социально-экономических программ, таких как приоритетные национальные проекты. Данные проекты стали формой реализации социальной политики государства, обеспечения конституционных прав граждан в различных сферах жизнедеятельности, они являются отчасти конкретизацией конституционных положений.

* По данным Федеральной службы государственной статистики http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/demo11.html.

Поэтому можно говорить о том, что общественные отношения, лежащие в основе приоритетных национальных проектов, являются предметом конституционного регулирования и включенности этих отношений в предмет конституционного права, а социально-экономическое развитие общества, осуществляемое в форме приоритетных национальных проектов, является важной сферой конституционного влияния.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андреева Г.Н. Конституционные ориентиры для стратегического управления в сфере экономики // Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение стратегического управления, разработки и реализации приоритетных национальных проектов и программ // Сб. науч. тр. ИНИОН РАН / Отв. ред. Ю.С. Пивоваров. М., 2007.
2. Бондарь Н.С. Социально-экономическое развитие общества как сфера конституционного влияния (в свете решений Конституционного Суда РФ) // Конституционное развитие России. Вып. 7. Саратов, 2006.
3. Бондарь Н.С. Социально-экономическое развитие общества как сфера конституционного влияния (в свете решений Конституционного Суда РФ) // Конституционное развитие России. Вып. 7. Саратов, 2006.
4. Актуальные вопросы развития муниципальных образований / Под общ. ред. проф. И.Н. Барцица, проф. В.В. Бакушева. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 135
5. Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы // Журнал российского права. 2008. № 12.
6. Хабриева Т.Я. Теория современного основного закона и российская Конституция // Журнал российского права. 2008. № 12.
7. Сафина С.Б. Национальные проекты и государственная политика России // Юридический мир. 2007. № 3.
8. Левицкая А.Ю. Национальные проекты: от идеи к практике ее реализации // Журнал российского права. 2006. № 4.
9. Поленина С.В., Колдаева Н.П., Скурко Е.В. Некоторые вопросы правотворчества и развития российского законодательства в свете задач реализации приоритетных национальных проектов // Российская юстиция. 2008. № 7.
10. Андреева Г.Н. Конституционные ориентиры для стратегического управления в сфере экономики. Научное, экспертно-аналитическое и информационное обеспечение стратегического управления, разработки и реализации приоритетных национальных проектов и программ // Сб. науч. тр. ИНИОН РАН / Отв. ред. Ю.С. Пивоваров. М., 2007.
11. Бондарь Н.С. Социально-экономическое развитие общества как сфера конституционного влияния (в свете решений Конституционного Суда РФ) / Конституционное развитие России. Саратов. 2006. Вып. 7.
12. Кравец И.А. Российская Конституция и проблемы эффективности ее реализации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 4 (45).
13. Шахрай М.М. Потенциал Основного закона далеко не исчерпан // Конституция и законодательство: По мат. междунар. науч.-практ. конф. М., 29 октября. 2003 г.