

*На правах рукописи*

**ВИННИК Данил Алексеевич**

**ЮРИДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ  
ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ (КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

**Специальность 12.00.02 –  
конституционное право; муниципальное право**

**АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

**Тюмень - 2012**

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института права, экономики и управления Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет»

- Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**МАТЕЙКОВИЧ Максим Станиславович**
- Официальные оппоненты:** **КОСТЮКОВ Александр Николаевич**,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
заведующий кафедрой государственного и  
муниципального права ФГБОУ ВПО  
«Омский государственный университет им.  
Ф.М. Достоевского»
- ТЕПЛЯКОВ Дмитрий Олегович**,  
кандидат юридических наук, помощник  
депутата Тюменской областной Думы
- Ведущая организация:** ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский  
государственный университет экономики и  
финансов»

Защита состоится «17» мая 2012 года в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Тюменском государственном университете по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, ауд. 303.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 18.

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2012 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



**В.Д. Плесовских**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

*Актуальность темы исследования.* Развитие и укрепление государственности в России, модернизация экономики, обеспечение конституционных прав граждан приводят к появлению новых самостоятельных форм реализации государственной политики. В соответствии с инициативами Президента Российской Федерации от 5 сентября 2005 г. были разработаны приоритетные национальные проекты «Образование», «Здоровье», «Развитие агропромышленного комплекса», «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», которые определили магистральные направления развития государства в социальной сфере на ближайшую перспективу и заняли значительное место в структуре современного российского управления. Ранее в современной истории страны подобного рода проектов не существовало.

В реализации национальных проектов участвуют все уровни публичной власти (федеральный, региональный, муниципальный), граждане, различные организации и предприятия, что требует нахождения эффективных правовых механизмов взаимодействия между ними.

Для повышения эффективности реализации мероприятий национальных проектов на всей территории страны с учетом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления была выстроена вертикальная система управления реализации проектов, что обеспечило целостность и единство в проведении социальной политики, усиление контроля над деятельностью регионов и муниципальных образований. Национальные проекты стали новым механизмом проведения единой государственной политики на всей территории Российской Федерации, важным фактором межрегиональной интеграции в сфере реализации общих задач, повысили эффективность управления регионами из Центра, позволили более результативно решать вопросы защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Однако формы социально-экономических преобразований должны получать адекватное отражение в законодательстве, опираться на конституционные принципы и нормы, способствовать укреплению конституционного строя и режима конституционной законности.

Приоритетные национальные проекты появились в условиях отсутствия законодательной базы. Наоборот, с их появлением само законодательство стало подстраиваться и ориентироваться под обозначенные целевые ориентиры, что проявилось в содержательном обновлении нормативных предписаний, развитии федерального и регионального законодательства, в изменении подходов к правотворчеству. В связи с этим возникла дискуссия вокруг понятия, ролевого назначения, причин формирования и содержания приоритетных национальных проектов. Слабая изученность данных вопросов, неоднозначность существующих подходов и фрагментарность

исследований на фоне отсутствия специальных работ свидетельствуют о целесообразности системного исследования в данной области.

Учитывая то, что правовой механизм национальных проектов до конца не сформирован, а национальные проекты, как показывает практика, во многом развиваются стихийно, актуальность темы исследования также вызвана необходимостью определения роли и места национальных проектов в развитии российского законодательства.

Сложность, многоаспектность и взаимосвязанность проблем, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов, требуют новых идей и подходов, раскрывающих пути повышения эффективности национальных проектов.

Особую актуальность тема исследования приобретает в свете избрания 4 марта 2012 года Президентом Российской Федерации В.В. Путина и тех «национальных задач», которые он определил в период избирательной кампании в качестве приоритетных на ближайшие 6-10 лет, в том числе в сферах дошкольного, общего и высшего образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, жилищных и жилищно-коммунальных отношений, национальной политики, безопасности и др. Анализ национальных задач в социальной сфере позволяет сделать вывод, что предлагаемые им меры являются следующим этапом развития социальной политики государства. Эти меры также направлены на решение проблем, которые были выявлены в течение реализации приоритетных национальных проектов, но которые не охватывались содержанием приоритетных национальных проектов и не были решены в «рабочем» порядке органами публичной власти.

Несомненно, что указанные В.В. Путиным ориентиры будут достигаться на основе использования опыта приоритетных национальных проектов, отработанных в процессе их реализации механизмов правового регулирования общественных отношений, сформированной модели взаимодействия органов публичной власти и гражданского общества.

Все вышеперечисленные факторы предопределили выбор темы, характера и основных направлений настоящего исследования.

***Степень научной разработанности темы.*** Изучение правовых основ реализации приоритетных национальных проектов является малоисследованным направлением в отечественной юридической науке, в том числе в конституционном праве. Ряд вопросов, рассматриваемых в диссертации, ранее вообще не подвергался специальному исследованию.

В целом исследуемая тема является многогранной и включает в себя несколько различных аспектов, которые были предметом исследования представителей современной конституционно-правовой науки. В стремлении к достижению поставленной научной цели диссертантом были использованы труды таких авторов, как С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, М.И. Байтин, Н.С. Бондарь, Л.Д. Воеводин, Н.В. Витрук, Б.Н. Габричидзе, Л.И. Глухарева, Ю.А. Дмитриев, Н.М. Добрынин, В.Т. Кабышев, А.Н. Кокотов,

Г.Н. Комкова, О.Э. Лейст, Е.А. Лукашева, В.О. Лучин, М.С. Матейкович, Н.И. Матузов, А.С. Мордовец, Р.А. Мюллерсон, В.В. Невинский, Л.А. Окуньков, Ф.М. Рудинский, Т.Я.Хабриева, Г.Н. Чеботарев, В.А. Четвернин, В.Е. Чиркин, И.Е. Фарбер, О.И. Цыбулевская, Б.С. Эбзеев и др.

Целенаправленным исследованием правовых основ реализации приоритетных национальных проектов занимается более узкий круг авторов, в их числе Д.В. Алабин, Т.А. Ашурбеков, А.Н. Бабенко, Я.В. Бакарджиев, Н.В. Белякова, В.В. Гончаров, Т.Д. Зражевская, О.Ю. Винниченко, В.О. Казанцев, В.С. Кашко, Н.П. Колдаева, Е.В.Кудряшова, А.Ю. Левицкая, В.Н. Лисица, Д.А. Медведев, М.С. Матейкович, А.С. Матненко, А.Н. Мырынюк, Т.И. Отческая, С.В. Поленина, Е.В.Скурко, Е.А. Тихон, Д.О. Ципалов, В.Н. Яковлев и др.

Однако, несмотря на появление значительного числа публикаций о национальных проектах, данная тема исследуется фрагментарно, освещаются частные вопросы, в основном в отдельных научных статьях. В настоящее время в юридической литературе отсутствует комплексный, всесторонний анализ конституционно-правовых аспектов реализации приоритетных национальных проектов. Вопросы юридической природы, нормативного правового обеспечения национальных проектов, взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общества при реализации приоритетных национальных проектов до сих пор остаются недостаточно исследованными.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации приоритетных национальных проектов.

**Предметом исследования** выступают нормы российского законодательства, регулирующие реализацию приоритетных национальных проектов, материалы юридической практики, доктринальные источники.

**Цель диссертационной работы** – получение новых конституционно-правовых научных знаний в сфере реализации приоритетных национальных проектов и формирование практических рекомендаций по их совершенствованию.

*Для осуществления указанной цели были поставлены следующие задачи:*

- рассмотреть юридическую природу приоритетных национальных проектов;
- проанализировать социально-правовые предпосылки появления национальных проектов;
- предложить нормативное определение понятия «приоритетные национальные проекты»;
- изучить опыт реализации приоритетных национальных проектов органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- определить место и роль приоритетных национальных проектов в развитии законодательства Российской Федерации;

- определить соотношение национальных проектов с программно-целевым методом бюджетирования;
- проанализировать полномочия Президента Российской Федерации в реализации приоритетных национальных проектов;
- исследовать механизм взаимодействия органов публичной власти при реализации приоритетных национальных проектов;
- определить основные формы участия общественных организаций, бизнес-сообщества в реализации приоритетных национальных проектов;
- выработать научно-практические рекомендации по совершенствованию юридического механизма реализации приоритетных национальных проектов.

**Методологическая основа исследования.** В процессе работы для достижения цели и решения поставленных задач применялись общенаучные методы познания: системный, формально-логический, анализа и синтеза, а также специально-правовые методы познания, в том числе историко-правовой, сравнительно-правовой, метод нормативного анализа, и др. Обозначенная тема исследуется и рассматривается в развитии и взаимосвязи в контексте существующей правовой российской системы.

Исследование теоретических проблем реализации приоритетных национальных проектов с позиций материалистической диалектики позволяет всесторонне, полно, объективно рассмотреть соответствующие конституционно-правовые категории, определить их общие признаки, связи, соотношения.

**Теоретическую основу исследования** составили положения и концепции, сформулированные в трудах по общей теории государства и права, конституционному, муниципальному праву и другим отраслям юридической науки. Также использовались материалы научных и научно-практических конференций, совещаний по различным аспектам исследуемой проблемы.

**Нормативная и эмпирическая база исследования.** Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, законодательные и подзаконные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты с учетом последних изменений и дополнений. Для сравнительного анализа были привлечены нормативные правовые акты Союза ССР и РСФСР. Широко использована судебная практика высших судебных органов, особенно Конституционного Суда Российской Федерации. Эмпирическую базу исследования составляет практика деятельности органов публичной власти, материалы статистики.

**Научная новизна исследования** состоит в том, что автором предпринята одна из первых попыток рассмотрения природы приоритетных национальных проектов с точки зрения конституционно-правовой теории.

В частности, предложено легальное определение понятия «приоритетных национальных проектов». Впервые систематизированы

конституционные принципы, лежащие в основе принятия и реализации приоритетных национальных проектов, соответствующих взаимоотношений органов публичной власти. Сформулированные выводы и предложения дополняют конституционно-правовую науку новыми знаниями о механизме реализации конституционного принципа социального государства. В работе обобщена правоприменительная практика, определена степень её влияния на фактическое состояние конституционной законности.

В диссертационном исследовании сформулированы теоретические положения, практические выводы и рекомендации, которые выносятся на защиту:

1. Авторское определение приоритетных национальных проектов. Приоритетные национальные проекты – комплекс увязанных по целям, задачам, ресурсам и срокам мероприятий, которые направлены на реализацию конституционных положений о социальном государстве, правах и свободах человека и гражданина посредством увеличения расходных обязательств бюджетов различных уровней на финансирование наиболее важных социально-экономических вопросов.

2. В развитии нормативного регулирования приоритетных национальных проектов наблюдается три этапа, каждый из которых наполнен определённой спецификой:

1) формирование правовой базы для начала реализации приоритетных нацпроектов 3 квартал 2005 г. – 2006 г.;

2) нормативное регулирование в процессе реализации федеральных и региональных программы приоритетных национальных проектов 2006 - 2012 гг.

3) трансформация приоритетных национальных проектов:

- перевод мероприятий национальных проектов в разряд текущей работы;

- использование механизмов приоритетных национальных проектов для решения иных государственных задач, которые не охватываются содержанием нацпроектов;

Прогнозируется, что следующий этап нормативного регулирования приоритетных национальных проектов будет связан с обновлением содержания существующих приоритетных национальных проектов и реализацией новых нацпроектов на основе «национальных задач», определенных избранным 4 марта 2012 года Президентом Российской Федерации В.В. Путиным.

3. Общественные отношения, лежащие в основе приоритетных национальных проектов, являются предметом конституционного регулирования. Национальные проекты – часть государственной внутренней политики, основные направления которой определяются Президентом Российской Федерации. Глава государства как гарант Конституции играет решающую роль в определении и развитии внутренней политики государства, в том числе в социальной сфере, и имеет для этого широкие

конституционно-правовые возможности. Приоритетные национальные проекты конкретизируют дискреционные полномочия Президента на среднесрочную перспективу.

4. В основу реализации приоритетных национальных проектов заложены принципы комплексности и subsidiarity в решении задач: мероприятия разрабатываются таким образом, чтобы максимально эффективно добиваться поставленных целей независимо от того, к какому уровню власти относится решение соответствующих вопросов.

5. Приоритетные национальные проекты стали новым механизмом проведения единой государственной политики на всей территории Российской Федерации, а также важным фактором межрегиональной интеграции в сфере реализации общих социально-экономических задач. Их реализация укрепила российскую государственность, повысила эффективность взаимодействия органов публичной власти по решению ключевых общегосударственных задач, дала возможность активного участия в их реализации граждан, юридических лиц. Приоритетные национальные проекты стали одним из элементов укрепления «вертикали власти».

6. Для повышения эффективности механизма реализации приоритетных национальных проектов наряду с существующей системой совещательных органов предлагается создать федеральный орган исполнительной власти, непосредственно подчиняющийся Председателю Правительства Российской Федерации, с возложением на него функций по планированию и реализации нацпроектов на территории всей страны.

После достижения заданных параметров и перевода проектов в текущую управленческую деятельность соответствующие кадровые, материальные, организационно-методические ресурсы могут быть переданы в соответствующие отраслевые органы. Такой механизм позволит не допустить снижения эффективности проектов в переходный период.

7. Приоритетные национальные проекты на современном этапе необходимо рассматривать как один из компонентов развития законодательства страны. С одной стороны, они восполнили пробелы в социальной составляющей правового регулирования, с другой стороны, их реализация выявила общественные отношения, нуждающиеся в более тщательном правовом регулировании.

Проектный способ реализации государственной политики в социальной сфере может быть применен в нормотворчестве. Проектный способ в нормотворчестве отличается следующими признаками:

1) особый субъектный состав, когда наряду с лицами, осуществляющими функции по разработке нормативных актов на профессиональной основе, в нормотворческой деятельности принимают участие независимые эксперты, имеющие большой авторитет в сфере профессиональной деятельности;

2) сокращенные сроки разработки и принятия нормативных актов;



3) предмет правового регулирования определен достижением конкретных результатов.

8. Реализация приоритетных национальных проектов должна осуществляться во взаимодействии с общественностью. Предлагается создать во всех субъектах Российской Федерации общественные советы по вопросам реализации приоритетных национальных проектов с постановкой перед ними следующих задач:

- выработка предложений по основным направлениям реализации приоритетных национальных проектов, а также по совершенствованию региональной нормативной правовой базы;

- общественное обсуждение принимаемых органами государственной власти субъектов Федерации управленческих решений;

- общественная экспертиза проектов региональных законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам реализации приоритетных национальных проектов;

- разработка рекомендаций и предложений для организации работ по привлечению общественности к участию в управлении национальными проектами;

- контроль реализации каждого мероприятия приоритетного национального на территории субъекта Федерации.

Необходимо также существенно усилить негосударственное участие в работе Комиссии при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов.

9. В целях усиления роли гражданского общества в защите конституционных прав граждан, в том числе при реализации приоритетных национальных проектов, считаем необходимым по аналогии с парламентским расследованием законодательно закрепить ещё одну форму деятельности Общественной палаты – осуществление общественного расследования. Целью общественного расследования могут стать факты нарушения конституционных прав граждан, невыполнение социальных программ, ухудшение положения в отраслях, в которых задействовано большое количество граждан, выявление причин и условий возникновения фактов и обстоятельств, послуживших основанием для проведения общественного расследования.

10. Предлагается законодательно закрепить обязанность органов власти при разработке мероприятий приоритетных нацпроектов, касающихся защиты социально-трудовых прав и интересов работников, в том числе направленных на поддержание заработной платы, стимулирования деятельности работников и трудовых коллективов, получать экспертное заключение профсоюзных организаций.

**Практическая значимость.** Выводы и рекомендации, изложенные в исследовании, могут быть использованы в деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного

самоуправления, в том числе при разработке нормативных правовых актов, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов.

Теоретические положения диссертационного исследования могут быть применены в учебном процессе при чтении лекций и проведении семинарских занятий по конституционному и муниципальному праву, теории государства и права, соответствующим спецкурсам, в подготовке учебной и методической литературы.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертационного исследования нашли отражение в научных публикациях по теме исследования и выступлениях на всероссийских и международных научно-практических конференциях: «Национальная идентичность России и демографический кризис» (Москва, 2007 г.), «Приоритетные национальные проекты: результаты, проблемы, перспективы» (Волгоград, 2007 г.), «Разделение властей в современной России: проблемы и перспективы» (Тюмень, 2008 г.), «Проблемы становления социального государства в России» (Тюмень, 2008 г.), «Российский регион: проблемы развития и управления» (Волгоград, 2008 г.), «Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях» (Тюмень, 2009 г.).

Основные положения работы получили отражение в 10 публикациях, в том числе в 3 в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК России.

**Структура диссертации** определяется ее содержанием и состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и библиографического списка.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ:

Во **введении** обосновывается актуальность темы, характеризуется степень её научной разработанности, определяется объект, предмет, цель и задачи исследования, описывается методологическая и теоретическая основа работы, излагается научная новизна и практическая значимость диссертации, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов работы.

Первая глава **«Правовая природа приоритетных национальных проектов»** включает 2 параграфа.

В первом параграфе **«Историко-правовые предпосылки принятия приоритетных национальных проектов»** уделяется внимание становлению и развитию регулирования общественных отношений в социальной сфере, рассматривается место и роль органов публичной власти в этом процессе.

Автор приходит к выводу, что начало реализации приоритетных национальных проектов было обусловлено совокупностью следующих обстоятельств: изменение общественно-политического строя; реформирование институтов публичной власти; проведение радикальных экономической реформ, которые привели к системному кризису в социальной сфере; отсутствие правовых механизмов публичного управления, которые могли бы адекватно удовлетворять потребности населения в государственных и муниципальных услугах.

Во втором параграфе **«Конституция Российской Федерации как юридическая основа для реализации приоритетных национальных проектов»** исследуются конституционные основы реализации приоритетных национальных проектов в сферах образования, здравоохранения, сельского хозяйства, обеспечения жильём.

Автор отмечает, что стратегическими правовыми ориентирами для реализации приоритетных национальных проектов являются положения статьи 7 Конституции Российской Федерации о социальном государстве, конституционные права на жилище, образование, охрану здоровья и медицинскую помощь и другие конституционные нормы.

Особое место среди приоритетных национальных проектов занимает проект «Развитие агропромышленного комплекса», который достаточно трудно увязать с конкретной нормой Конституции Российской Федерации. И если в Конституции СССР и Конституции РСФСР развитию сельских местностей были посвящены специальные нормы, то действующая Конституция Российской Федерации 1993 года непосредственное нормирование данных отношений не осуществляет.

В диссертации дается обоснование, что все главы Конституции в их органическом единстве имеют отношение к социально-экономическому развитию страны, в том числе в сельской местности, в которой проживает значительная часть населения страны и от благополучия которой зависит продовольственная безопасность государства.

Во второй главе **«Нормативно-правовое обеспечение реализации приоритетных национальных проектов»** рассматриваются особенности закрепления приоритетных национальных проектов в законодательстве страны.

Для более детального исследования феномена приоритетных национальных проектов первый параграф **«Понятие и сущность приоритетных национальных проектов»** посвящен изучению понятия «приоритетных национальных проектов».

В работе выделяются отличительные признаки приоритетных национальных проектов:

- 1) реализация государственной политики проектным способом;
- 2) консолидация внутри проектного метода публичного управления как определенного набора направлений и мероприятий, так и самой нормотворческой, организационной деятельности государства, методики решения поставленных задач;
- 3) решение через национальные проекты «узких» проблемных вопросов и одновременно развитие основ функционирования общественных отношений в сферах, в которых действуют проекты;
- 4) общегосударственный масштаб реализации проектов;
- 5) особый субъектный состав участников приоритетных национальных проектов;
- 6) концентрация финансовых, трудовых и материально-технических ресурсов, необходимых для достижения цели.

Данные особенности обусловили появление в России уникальной модели целевого конституционно-правового регулирования, не имеющей аналогов ни в истории страны, ни за рубежом.

Во втором параграфе **«Нормативное содержание приоритетных национальных проектов»** проводится анализ нормативной базы с точки зрения закрепления в ней содержательной части приоритетных национальных проектов. Автором установлено, что приоритетные национальные проекты тесно связаны с действующими и вновь принимаемыми целевыми программами как федерального, так и регионального уровня.

Основу реализации национальных проектов составляют утвержденные Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике плановые документы - «Направления, основные мероприятия и параметры приоритетных национальных проектов», которые закрепили структуру проектов, а именно:

- направления, задачи, основные мероприятия проекта;
- ответственных исполнителей;
- плановые значения (по каждой задаче и основному мероприятию) и значения показателя на определенный срок;
- плановые объемы финансирования мероприятий.

В диссертации выделяются этапы реализации приоритетных национальных проектов. Автор отмечает, что последний этап начался в период мирового финансового кризиса и продолжается по настоящее время. Автор на основе изучения практики прогнозирует, что реализация приоритетных национальных проектов будет продолжена в дальнейшем, после завершения настоящего этапа реализации.

Учитывая то, что национальные проекты созданы в качестве «нового механизма» для решения задачи по «существенному повышению качества жизни граждан России», озвученной 5 сентября 2005 года Президентом России, прогнозируется, что следующий этап реализации приоритетных нацпроектов будет связан с решением «национальных задач», определенных в период избирательной кампании избранным 4 марта 2012 года Президентом Российской Федерации В.В. Путиным.

Нормативное содержание приоритетных национальных проектов позволяет сделать вывод, что законодательство в сфере приоритетных национальных проектов постоянно развивается. Происходит корректировка нормативной базы в сфере здравоохранения, образования, жилищных отношений, развития села. С одной стороны, повышается качество правового регулирования общественных отношений. С другой стороны, законодатель в поиске наиболее эффективных форм реализации государственной политики в социальной сфере «жертвует» стабильностью законодательства.

По мнению автора, постоянная корректировка отраслевых нормативных правовых актов, ежегодное принятие поправок по одному и тому же предмету свидетельствует о дефектах конституционного регулирования соответствующих социальных отношений. Далее в диссертации будет обосновано необходимость принятия Федерального закона «О приоритетных национальных проектах» и законодательного закрепления отдельных проектов, которые позволили бы существенно повысить роль конституционного регулирования социальных отношений.

В третьем параграфе **«Место и роль приоритетных национальных проектов в развитии законодательства Российской Федерации»** исследуются формы закрепления приоритетных национальных проектов.

Автор приходит к выводу, что направления, основные мероприятия и параметры приоритетных национальных проектов, утвержденные совещательными органами, не обличены в какую-либо сходную с нормативными правовыми актами юридическую оболочку, а сам проектный способ реализации приоритетных национальных проектов появился в условиях отсутствия соответствующей законодательной базы.

Определяя место приоритетных национальных проектов в развитии законодательства Российской Федерации, автор отмечает, что на современном этапе национальные проекты необходимо рассматривать как один из компонентов развития законодательства страны, как политическое управленческое решение, которое впоследствии трансформируется в определенную правовую форму.

Исследование вопросов нормативно-правового обеспечения реализации приоритетных национальных проектов позволяет вести речь о том, что мероприятиям приоритетных национальных проектов была придана нормативная правовая форма посредством закрепления мероприятий в различных источниках права. Это происходило с момента разработки проектов в 2005 году. Данный процесс не завершен и по настоящее время. Так, если в начале реализации приоритетного национального проекта «Образование» ставилась цель выплаты надбавок учителям за классное руководство, то в настоящее время в разрезе национальных задач переведена идея доведения заработной платы всех педагогических работников до среднего уровня по экономике субъектов Российской Федерации.

В диссертации отмечается, что приоритеты, определенные национальными проектами, не стали для государства радикально новыми направлениями деятельности. Однако именно проектная форма позволила не только поставить задачи, но и добиться их решения в кратчайшие сроки.

Автор исследует степень влияния приоритетных национальных проектов на развитие законодательства. Во-первых, регулирование общественных отношений осуществляется на всей территории Российской Федерации, на каждом уровне публичной власти. Во-вторых, их реализация показывает несовершенство действующего законодательства и необходимость дополнительного правового регулирования общественных отношений. В-третьих, национальные проекты играют важнейшую роль в создании практической реализации конституционных прав граждан в социальной сфере. В-четвертых, приоритетные национальные проекты унифицируют условия реализации социально-экономических прав граждан на всей территории Российской Федерации, в каждом субъекте Федерации.

Третья глава **«Конституционно-правовые основы отношений органов публичной власти, общественных организаций и граждан при реализации приоритетных национальных проектов»** включает три параграфа и посвящена рассмотрению вопросов взаимодействия Президента Российской Федерации, органов публичной власти и общественных организаций и граждан при реализации приоритетных национальных проектов.

Первый параграф **«Полномочия Президента Российской Федерации по разработке и реализации приоритетных национальных проектов в социальной сфере»** посвящен исследованию места и роли Президента России в определении национальных приоритетов и воплощении их на практике. В диссертации отмечается, что данная роль является ключевой.

Автором исследуются конституционные полномочия главы государства по определению внутренней политики государства, а также значение совещательного органа – Совета по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политики, формируемого при Президенте в целях коллегиальной выработки соответствующих рекомендаций, состав и его трансформация в Комиссию.

На основе практики проведения заседаний Советов и Комиссий в диссертации, в частности, предлагается изменить подход к формированию соответствующего совещательного органа по номенклатурному принципу из числа государственных служащих. Во-первых, это повысит доверие к работе совещательного органа со стороны гражданского общества, позволит ему стать эффективным элементом системы управления в соответствующей сфере. Во-вторых, Президент получит независимую оценку деятельности ответственных должностных лиц за происходящие процессы в курируемых ими сферах. Исключение из состава Комиссии независимых экспертов, по мнению диссертанта, лишило профессиональные сообщества возможности участвовать в дискуссии о путях решения социальных проблем.

Второй параграф посвящен особенностям взаимодействия органов публичной власти при реализации приоритетных национальных проектов.

Проведенный автором анализ показал, что правовое регулирование общественных отношений, на развитие которых направлены приоритетные национальные проекты, находится преимущественно в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Кроме того, в реализации мероприятий нацпроектов принимают участие органы местного самоуправления.

Поскольку органы публичной власти обладают высокой степенью самостоятельности, в законодательстве Российской Федерации недостаточно правовых процедур и механизмов их взаимодействия для решения общих задач. Поэтому в России была создана вертикаль управления деятельностью по реализации проектов, которая носит сквозной характер и осуществляется в рамках Совета (комиссии) при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, соответствующих советов при полномочных представителях Президента в федеральных округах, региональных советов, возглавляемых высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, коллегиальных органов по реализации приоритетных проектов, действующих на муниципальном уровне в городских округах, муниципальных районах и отдельных сельских поселениях.

Координация действий между территориальными органами федеральных органов государственной власти, федеральными министерствами, курирующими национальные проекты, и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется на основе заключаемых Соглашений о сотрудничестве между соответствующим Министерством и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

По мнению автора, с момента реализации национальных проектов были отработаны четкие механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов, поэтому, если заключение соглашений по взаимодействию на первых этапах было обосновано и необходимо, то сейчас

данные правоотношения должны быть урегулированы на законодательном уровне.

В работе предложена авторская система принципов реализации приоритетных национальных проектов. По сути, речь идёт о принципах разграничения полномочий между федеральными региональными и муниципальными органами власти. К ним относятся:

1. Комплексность в решении задач – мероприятия разрабатываются таким образом, чтобы максимально эффективно добиваться поставленных целей независимо от того, к какому уровню власти относится решение соответствующих вопросов.

2. Концентрация на приоритетах - выбор по каждому направлению приоритетного национального проекта наиболее проблемных вопросов и применение эффективных механизмов их решения.

3. Своевременное реагирование на ситуацию. Так, с учетом возникающих проблем в сфере реализации нацпроектов программы национальных проектов своевременно корректируются, вводятся новые мероприятия.

4. Учет региональных особенностей и дифференцированный подход к разработке и реализации региональных программ приоритетных национальных проектов.

5. Принцип субсидиарности. В приоритетных национальных проектах он проявляется в том, что пилотно отработанные мероприятия нацпроектов, переводятся в текущую работу и передаются на соответствующий уровень власти.

6. Общенациональный характер приоритетных национальных проектов, в котором воплощаются конституционные принципы государственной и территориальной целостности Российской Федерации, распространения суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию.

7. Принцип взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества. Участие в выработке и реализации нацпроектов осуществляется с широким привлечением общественности и общественных объединений.

8. Принцип бюджетной обеспеченности полномочий, в соответствии с которым на реализацию мероприятий нацпроектов из соответствующего бюджета направляются субсидии на тот уровень власти, на который возложена обязанность по их реализации.

Во многих субъектах Российской Федерации создан региональный сегмент приоритетных национальных проектов с дополнительным финансированием за счёт регионального бюджета.

В третьем параграфе **«Участие общественных организаций и граждан в реализации приоритетных национальных проектов»** автором сделан акцент на роли участия общественных организаций и граждан в достижении поставленных приоритетными национальными проектами задач.



Анализируя опыт реализации приоритетных национальных проектов, автор выделяет следующие формы взаимодействия гражданского общества, бизнеса и органов власти:

- 1) участие структур гражданского общества в совещательных органах при органах власти по реализации приоритетных национальных проектов;
- 2) работа общественных организаций, в том числе специально созданных для контроля хода реализации приоритетных национальных проектов;
- 3) самостоятельная выработка предложений общественными объединениями и направление их в органы, ответственные за реализацию нацпроектов;
- 4) информирование населения о национальных проектах и ходе их реализации;
- 5) проведение различных конференций, форумов, встреч, съездов;
- 6) получение консультаций, сведений о мероприятиях нацпроектов и ходе их реализации.

Вышеописанные формы взаимодействия позволяют сделать вывод, что представители гражданского общества, бизнеса и органов власти имеют возможность участвовать в формировании и реализации государственных социальных программ, в том числе и национальных проектов. Однако уровень такого взаимодействия является недостаточным, поэтому актуальным является поиск новых форм и средств, которые позволят усилить роль общественных организаций, граждан в решении важнейших для населения вопросов. В числе этих форм: 1) публичное обсуждение проектов нормативных актов, основных направлений и мероприятий развития государства, механизмов решения социально значимых задач в сети Интернет на специальном сайте, а также в прямом эфире на ведущих федеральных и региональных телеканалах; 2) включение в состав совещательных органов независимых общественных деятелей, экспертов, имеющих большой авторитет в сфере профессиональной деятельности; 3) получение органами публичной власти экспертных заключений общественных объединений, в том числе профессиональных союзов.

**В заключении** диссертантом формулируются основные выводы по теме диссертационного исследования.

Завершает работу список использованных нормативных правовых актов, судебной практики и литературы.

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ  
ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ  
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертации:**

1. Винник Д.А. Приоритетные национальные проекты и укрепление российской государственности // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. (0,23 п.л.)
2. Винник Д.А., Авдеева В.П. Конституционные основы реализации приоритетных национальных проектов // Вестник Тюменского государственного университета. 2010. № 2. (0,62 п.л.)
3. Винник Д.А., Стружак Е.П., Цыбуляк С.И. Рецензия на книгу: Добрынин Н.М. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Практическое руководство. Современная версия новейшей истории государства. Новосибирск, 2009. 543 с. // Государство и право. 2010. № 9. (0,2 п.л.)

**Другие статьи, тезисы докладов  
и выступлений на научных конференциях:**

4. Винник Д.А. Национальные проекты как конституционная обязанность государства по созданию условий для реализации социальных прав граждан // Приоритетные национальные проекты: результаты, проблемы, перспективы, всероссийская науч.-практ. конф. (2007; Волгоград). Всероссийская научно-практическая конференция «Приоритетные национальные проекты: результаты, проблемы, перспективы», 19 октября 2007 г.: [материалы]/ отв. ред. А.А. Огарков [и др.]/ - Волгоград: Издательство ФГОУ ВПО ВАГС, 2007. (0,54 п.л.)
5. Винник Д.А., Матейкович М.С. Приоритетные национальные проекты - новый формат разработки и реализации реформ в социальной сфере // Проблемы становления социального государства в России. Материалы Всероссийской научно-практической конференции в 2 частях. - Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2008. Вып. 4 ч. 1. (0,62 п.л.)
6. Винник Д.А. Взаимодействие органов государственной власти при реализации приоритетных национальных проектов // Разделение властей в современной России: проблемы и перспективы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. 21-22 октября 2008 г. /Под ред. доктора юрид. наук, профессора М.С. Матейковича. Тюмень: Тюменская областная Дума, Тюменский государственный университет. 2008. (0,43 п.л.)
7. Винник Д.А. Роль Президента Российской Федерации в сфере реализации приоритетных национальных проектов // Реализация права в

современной России: проблемы теории и практики: Сборник научных статей аспирантов, соискателей и магистрантов Института государства и права Тюменского государственного университета, сост. О. Ю. Винниченко. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2008. (0,63 п.л.).

8. Винник Д.А., Матейкович М.С. Приоритетные национальные проекты и реализация государственной демографической политики: конституционно-правовые вопросы / Национальные проекты и сбережение нации. – Москва, 2008. (0,3 п.л.).

9. Винник Д.А. Опыт реализации приоритетных национальных проектов в Тюменской области // Российский регион: Проблемы развития и управления. Всероссийская научно-практическая конференция (2008; Волгоград). Всероссийская научно-практическая конференция (Российский регион: Проблемы развития и управления). 16 декабря 2008: [материалы] – Отв. редактор А.А. Огарков [и др.]. – М.: ООО «Глобус», 2009. (0,38 п.л.).

10. Винник Д.А. Осуществление прокурорского надзора при реализации приоритетных национальных проектов // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: материалы Международной научно-практической конференции (29-30 октября 2009 г.). - Тюмень: "ТГАМЭУП", 2010, Вып. 6. (0,3 п.л.)