

ВЛИЯНИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОВЕЛЛ НА ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Е. Г. Бабелюк

Московский государственный университет
имени М. В. Ломоносова

Поступила в редакцию 25 января 2022 г.

Аннотация: статья посвящена вопросам применения конституционных новелл, направленных на обновление системы публичной власти и влияющих на задачи государственного управления. Предлагается классификация внесенных в Конституцию поправок применительно к задачам государственного управления. Отмечено особое практическое значение для системы государственного управления факта непосредственного включения в Конституцию РФ государственных задач по созданию условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантий защиты достоинства граждан и уважения человека труда, задач по обеспечению сбалансированности прав и обязанностей гражданина, социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности (ст. 75.1). Внесено предложение о разработке механизма оценки эффективности деятельности органов государственного управления с учетом выполнения указанных положений Конституции РФ. Проанализировано влияние новых формулировок предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения на толкование и применение в государственном управлении положений глав 1 и 2 Конституции РФ. С учетом системного толкования положений Конституции, действующих законов и иных нормативно-правовых актов высказаны предложения по совершенствованию некоторых механизмов реализации государственного управления в сферах образования, культуры, здравоохранения.

Ключевые слова: государственное управление, полномочия органов государственной власти, оценка эффективности деятельности органов государственного управления, сбалансированность прав и обязанностей гражданина, государственное управление в сферах образования, культуры.

Abstract: the article is devoted to issues of influence of constitutional novels which reform the public authority and public administration. The article proposes a new classification of constitutional novels in relation to the tasks of public administration. We highlight the importance of inclusion of the stated novels into Russian Constitution aims to create conditions for: 1) sustainable economic growth of the country and improving well-being of its citizens, 2) mutual trust between the state and society, 3) guarantees of dignity protection for citizens and respect for «man of work», 4) tasks to ensure a balance of rights and responsibilities, 5) social partnership, 6) economic, political and social solidarity. A proposal has been made to develop the mechanism for assessing the effectiveness of government administration bodies using constitutional novels. The influence on new formulations and application of the chapters 1 and 2 of the Consti-

tution of the Russian Federation in public administration is analyzed. Author suggest improving some state administrative procedures in educational, cultural and healthcare fields using system interpretation of Constitutional novels, existing laws and other regulatory acts.

Key words: *public administration, powers of public authorities, assessment of the effectiveness of public administration bodies, balance of citizens' rights and responsibilities, public administration the spheres of education, culture and healthcare.*

Государственное управление, как и другие виды государственной деятельности, основывается на положениях Конституции РФ. И во многом от правильности и последовательности реализации конституционных норм в процессе государственного управления зависит, будет ли Конституция России на деле главным юридическим документом «прямого действия» или же будет выполнять лишь роль декларации.

Одобренные на общероссийском голосовании поправки к Конституции России¹ не только изменили порядок формирования Правительства России и других органов государственной власти, но и внесли существенные корректировки в распределение полномочий между уровнями власти, уточнили компетенцию Правительства России, других органов публичной власти и, что особенно важно, заложили новые нормы, которые должны существенным образом отразиться на содержании государственного управления в России.

Изменение Конституции России предполагает, что более сотни федеральных законов должны быть приведены в соответствие с ней или разработаны заново, а вслед за ними должны поменяться и подзаконные акты – от постановлений Правительства России до муниципальных нормативных правовых актов.

Изменение нормативно-правового регулирования государственного управления не может быть проведено без уяснения содержания вступивших в силу конституционных новелл в их системном истолковании с другими положениями Конституции (особенно с положениями тех глав, в которые изменения не вносились, а именно: главы 1 об основах конституционного строя и главы 2 о правах и свободах человека и гражданина). Кроме того, необходимо законодательное содержательное наполнение новых для законодательства категорий и конструкций, в частности таких, как «публичная власть», «человек труда», «экономическая, политическая и социальная солидарность», «сбалансированность прав и обязанностей гражданина» и др.

Каждое положение Конституции России как нормативного акта высшей юридической силы должно получить свое развитие на основе и во исполнение законов в подзаконных актах и в подзаконной правоприменительной деятельности и, в первую очередь, в деятельности органов исполнительной власти, должностные лица которых при принятии решений обязаны соотносить цели и задачи текущего государственного

¹ Изменения одобрены в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.

управления (в том числе и при определении направлений, размера и порядка финансирования тех или иных сфер деятельности) с конституционно закрепленными принципами и положениями.

Классификация поправок к Конституции

В главе 9 Конституции РФ предусмотрены разные процедуры по внесению изменений в текст Основного закона в зависимости от глав, которые подвергаются изменению. Так, изменения в главы 1, 2 и 9 вносятся лишь в рамках процедуры пересмотра Конституции (ст. 135), в то время как в главы 3–8 вносятся поправки в порядке, установленном ст. 136 Конституции РФ.

Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» поправки были внесены в главы 3–8 Конституции РФ. Внесенные поправки могут быть классифицированы в целях научного и практического применения. В юридической литературе уже предложены некоторые классификации поправок 2020 г. в зависимости от их юридического содержания и назначения². В целом, основываясь на предложенном Е. В. Гриценко классификационном подходе, можно выдвинуть следующий вариант разграничения поправок применительно к теме исследования данной статьи:

- нормы, впервые закрепленные в правовой системе и придающие новое содержание деятельности органов публичной власти;
- нормы, ранее закрепленные в иных актах, но получившие конституционный статус;
- нормы, устанавливающие новые или изменяющие ранее установленные полномочия органов власти.

Поскольку в главы, устанавливающие основы конституционного строя и закрепляющие конституционные права и обязанности, изменения не вносились, новеллы были закреплены в других главах Конституции как развивающие положения о конституционных основах или о правах и свободах человека. Например, на наш взгляд, очень важной новеллой является ст. 75.1 Конституции РФ, согласно которой: «В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность». По своему содержанию эти положения могут рассматриваться как задачи, принципы и направления деятельности государства и органов управления, а по своему значению они являются продолжением тех норм, которые относятся к конституционным основам.

² См., например: *Гриценко Е. В.* Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97.

По мнению Т. Я. Хабриевой и А. А. Клишаса, сопредседателей рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ, «данные изменения, уточняющие конституционные полномочия и функции государства, по своему содержанию представляют дополнительные гарантии реализации конституционных прав и свобод, предусмотренных главой 2 Конституции РФ, корреспондируют сформулированным в ней принципам справедливости, юридического равенства и социального государства (ст. 7 и 19 Конституции РФ). Они ориентируют всю систему публичной власти на достижение показателей, характеризующих определенный уровень социального благополучия граждан»³.

Вышеуказанную конституционную новеллу можно рассматривать и как ключевые задачи деятельности органов власти или их конституционные обязанности, в которых каждое слово имеет практическое юридическое значение. Так, органы государственной власти обязаны:

1. Создавать условия для устойчивого экономического роста страны.
2. Создавать условия для повышения благосостояния граждан.
3. Гарантировать и защищать достоинство граждан.
4. Гарантировать и защищать человека труда.
5. Обеспечивать сбалансированность прав и обязанностей гражданина.
6. Обеспечивать социальное партнерство.
7. Обеспечивать экономическую, политическую и социальную солидарность.

Оценка эффективности деятельности органов государственного управления, принимаемых ими решений должна осуществляться через призму выполнения, в том числе и вышеуказанных обязанностей.

Если переводить указанные конституционные положения в практическое русло, то можно было бы установить следующее правило подготовки нормативно-правовых актов исполнительных органов⁴: к проекту нормативно-правового акта следует дополнительно прилагать сопроводительную аналитическую записку о влиянии решения на устойчивый экономический рост, на повышение благосостояния граждан и на достижение иных конституционно значимых целей. А если в проектах будут регламентироваться обязанности и ограничения, то в сопроводительной аналитической записке, помимо указания на законодательную основу, следует предусмотреть обязательную аргументацию о наличии сбалансированности прав и обязанностей в указанной сфере.

³ Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020.

⁴ Речь идет о внесении изменений в следующие нормативные акты : постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации», постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Меры, обеспечивающие гарантии и защиту, также должны получить правовое оформление в виде полномочий исполнительных органов публичной власти. При этом важно четко сформулировать объекты гарантий и защиты. Если понятие «достоинство гражданина» разработано в юридической литературе и применяется в судебной практике, то конституционное закрепление категории «человек труда» требует нормативного определения уже с учетом современной правовой действительности. В частности, возникает вопрос: будут ли индивидуальные предприниматели, государственные служащие включены в категорию «человек труда»?

Конституционное закрепление обеспечения социального партнерства также приведет не только к уточнению определения, которое сейчас закреплено применительно к трудовым отношениям в Трудовом кодексе РФ⁵, но и к установлению новых полномочий органов государственного управления, в чью компетенцию будет входить обеспечение «социального партнерства».

И еще один, на наш взгляд, чрезвычайно важный принцип – обязанность органов государства – «обеспечение экономической, политической и социальной солидарности». Термин «солидарность» давно «исчез» из правового лексикона, но ныне «возвращен» уже на уровне конституционной нормы. При этом «солидарность» в тексте Конституции РФ рассматривается одновременно в трех плоскостях – экономической, политической и социальной. Полагаем, предстоит серьезнейшая исследовательская работа по наполнению этой категории содержанием. Причем содержание этой категории не может быть раз и навсегда определенным. Оно будет постоянно корректироваться в зависимости от экономической, политической, социальной ситуации в стране. Таким образом, выработать эффективный механизм «обеспечения ... солидарности» будет непросто, но сделать это необходимо.

Новеллы в определении предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения, их влияние на содержание полномочий органов государственного управления

Значительным изменениям подверглись конституционные положения, определяющие предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ. Новые формулировки в предметах ведения приводят к изменению полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ и, следовательно, к необходимости внесения изменений в отраслевое законодательство, а вслед за этим и в подзаконные правовые акты о закреплении полномочий, в соответствии с которыми будут создаваться новые правила и регламенты.

Государственное управление в сфере образования. Ранее о воспитании и образовании речь шла только в ст. 72 как о предмете совместного ведения, сейчас общие вопросы воспитания и образования сохране-

⁵ Статья 23 Трудового кодекса Российской Федерации (Рос. газета. 2001. 31 дек.).

ны в ст. 72, но к сферам исключительного ведения РФ, закрепленным в п. «е» ст. 71 Конституции РФ, добавлено «установление единых правовых основ ... системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования». Это означает, что в действующий ныне Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»⁶ (далее – ФЗ об образовании) должны быть внесены соответствующие изменения, с содержательным наполнением понятия «система воспитания и образования». При этом не исключена возможность расширения и уточнения предмета регулирования действующего федерального закона, разработки нового закона «О системе воспитания и образования в Российской Федерации». Это становится тем более актуальным в связи с тем, что концепция ФЗ об образовании 2012 г., спустя десять лет, сегодня по ряду направлений устарела и не отвечает современным вызовам. Регулярные точечные изменения, вносимые в ФЗ об образовании, лишь подтверждают неактуальность концепции данного федерального закона.

С учетом системного толкования положений Конституции существенное влияние на содержание воспитания и образования должны оказать новеллы, закрепленные в ст. 67.1 Конституции⁷. Полагаем, что федеральные государственные образовательные стандарты, которые согласно ч. 5 ст. 43 Конституции устанавливаются Российской Федерацией, должны гарантировать отражение в них содержания и смысла статей Конституции.

В частности, закрепление в ст. 67.1 положения о том, что «дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России», с необходимостью предполагают приоритетное финансирование соответствующих статей бюджетов, без уменьшения удельного веса в объеме бюджета по сравнению с бюджетом за предыдущий период, а секвестирование возможно только в последнюю очередь.

Представляется также, что имеются конституционные основания для установления дополнительных критериев оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, отвечающих за образование и воспитание, с тем чтобы уйти от деклараций и обеспечить реальное исполнение норм Конституции.

Государственное управление в сфере здравоохранения. В дополнение к закрепленным ранее в п. «е» ст. 71 Конституции вопросам ведения РФ закон о поправке относит «установление единых правовых основ системы здравоохранения». Однако в ст. 10 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об охране здоровья) закреплены положения о системах здравоохранения в зависимости от вида финансирования – государственной, муниципальной или частной⁸. Таким образом, и в этой части положения закона нуждаются в корректировке:

⁶ Рос. газета. 2012. 31 дек.

⁷ Конституция Российской Федерации с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Рос. газета. 2011. 23 нояб.

ведь в Конституции речь идет об единой системе здравоохранения, а не о нескольких, как в Законе об охране здоровья. Следовательно, и органы исполнительной власти должны будут обеспечить системный подход к решению задач в сфере здравоохранения с учетом федеративного устройства и единой системы органов исполнительной власти.

Учитывая, что норма о детях как приоритете государственной политики сформулирована как сквозная конституционная гарантия для всех сфер государственной политики, то и на уровне законодательного и подзаконного нормативного регулирования, направленного на реализацию государственной политики в сфере здравоохранения, должно быть уделено особое внимание вопросам здоровья детей, а значит, и финансового обеспечения указанной сферы.

Государственное управление в сфере культуры. Согласно п. «е» ст. 72 Конституции России общие вопросы культуры относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. С введением ч. 4 ст. 68 Конституции о том, что «культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством», «культура» получила статус объекта особой конституционной государственной охраны и поддержки. Следовательно, в Основы законодательства Российской Федерации о культуре, утвержденные Верховным Советом РФ еще в 1992 г.⁹, должны быть внесены соответствующие изменения или же должен быть разработан новый федеральный закон о поддержке и охране культуры в России, с закреплением определения «культура», в целях четкого очерчивания объекта государственной охраны¹⁰, а также механизмов и полномочий по поддержке и охране. Должна быть выработана модель такой поддержки, в том числе и через требование к определению размеров государственного финансирования организаций культуры, культурных мероприятий, достаточного для сохранения и развития культуры. Представляется, что органы государственного управления в сфере культуры должны обосновывать размер и достаточность выделяемых государственных средств, а оценку эффективности деятельности органов управления в сфере культуры должны осуществлять через индикаторы, позволяющие сравнивать динамику изменений в этой сфере¹¹.

Поскольку и ст. 72 Конституции РФ дополнена новыми вопросами совместного ведения, это приведет не только к корректировке полномочий органов исполнительной власти как на федеральном, так и на уровне субъекта Федерации, но и к закреплению соответствующих инструментов государственного управления и индикаторов и методик оценки эф-

⁹ Рос. газета. 1992. 17 нояб.

¹⁰ В настоящее время в ст. 3 Основ законодательства о культуре закреплены такие понятия, как «культурная деятельность», «культурные ценности», «культурные блага».

¹¹ Для разных организаций культуры или культурных мероприятий будут разные индикаторы. Например, для музеев и театров – количество посещений на единицу времени.

фективности выполнения соответствующих задач. Федеральные и региональные органы исполнительной власти должны будут после внесения изменений в отраслевое законодательство и положения о соответствующих органах власти приступить к «обеспечению», «сохранению», «укреплению», «созданию условий» и др. по указанным в ст. 72 Конституции РФ направлениям с обязательной разработкой инструментов управления, в том числе мониторинга и контроля.

Поскольку поправки к Конституции РФ оказывают существенное влияние на содержание государственного управления во всех сферах жизнедеятельности, в практике органов исполнительной власти целесообразно соотносить принимаемые решения с положениями Конституции РФ, и это должно быть отражено либо в преамбулах принимаемых нормативно-правовых актов, либо в сопроводительных материалах¹². Помимо этого, государственные органы, обеспечивающие надзор за законностью в сфере государственного управления, должны также давать оценку подзаконным актам на предмет их соответствия не только законам, но и Конституции РФ. Только таким образом можно повысить доверие граждан к принимаемым государственным решениям и реализовать принцип прямого действия Конституции РФ.

Библиографический список

Гриценко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97.

Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. 240 с.

References

Gritsenko E. V. Federalism and local self-government in the light of constitutional reform 2020// Comparative constitutional review. 2020. № 4. P. 80–97.

Khabrieva T. Ya., Klishas A. A. Thematic commentary on the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020, № 1-FKZ «On improving regulation of certain issues of the organization and functioning of public power». M. : Norma : INFRA-M, 2020. 240 p.

Для цитирования:

Бабелюк Е. Г. Влияние конституционных новелл на правовое регулирование государственного управления в современной России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1 (48). С. 74–82. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9028>

¹² Размещение данных сопроводительных материалов для общественного обсуждения должно быть обязательным, так же как и при проведении антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов.

Recommended citation:

Babelyuk E. G. The impact (influence) of constitutional novels on legal regulation of public administration in modern Russia // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 74–82. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9028>

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова

Бабелюк Е. Г., кандидат юридических наук, советник ректора

E-mail: babelyk@mail.ru

Moscow State University named after M. V. Lomonosow

Babelyuk E. G., Candidate of Legal Sciences, Adviser of the Rector

E-mail: babelyk@mail.ru