

СУЩНОСТЬ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА

Н. С. Кутузова

Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург

Исследованы сущность национального проекта и его место в системе источников права. К настоящему моменту отечественный законодатель избирает в ходе правотворчества такую форму правового акта, которая отвечает современным изменениям общественных отношений и учитывает прогнозный характер таких отношений. Автор раскрывает юридическое содержание национального проекта, его отличие от иных форм (источников) права. В результате сформулировано юридическое понятие «национальный проект», которое отсутствует в понятийном ряду теории государства и права, следовательно, остаются не исследованными вопросы его функционального назначения, структуры, механизма реализации.

Установлено, что наиболее существенными чертами национальных проектов выступают рамочный характер предписаний, прогнозный характер положений, выражающийся в показателях и направляющий характер правового воздействия на общественные отношения.

Ключевые слова: *национальный проект, источник права, форма права, нормативный правовой акт, прогнозный характер, правовое воздействие.*

На современном этапе развития законодательства в арсенале законодателя имеются как «привычные» ему формы (источники) права – такие как федеральные законы, указы президента, постановления правительства, акты министерств и ведомств, так и достаточно своеобразные правовые акты – например, программы, декларации, стратегии и т.д. Под формой права в статье, вслед за В. А. Власенко, в формально юридическом смысле понимается «способ (форма) выражения и организации правовых норм» [3, с. 11]. Среди этого перечня новых документов особое место занимают национальные проекты. Появление этого типа подзаконного акта, принимаемого высшими органами государственного управления, знаменует собой новую эпоху в государственном управлении – эпоху так называемого проектного управления, правовой базой которого выступают акты главы государства и вся совокупность национальных проектов.

Национальные проекты создавались согласно Указу Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» для «осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской

Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека».

Почему потребовалось использовать эту новую форму права?

На наш взгляд, государство, разрабатывая национальные проекты, тем самым хотело придать особый политический вес принимаемым решениям и их оформляющим документам, которые должны были показать гражданскому обществу глобальность целей и избранных направлений развития. Сам по себе проект как тип юридического властного акта также обладает немалыми достоинствами, например, демонстрирует прозрачность, обоснованность и своевременность принимаемых решений, обеспечивает достижение целей развития в четко установленные сроки, гарантирует ресурсное обеспечение, и что немаловажно, содержит в себе возможность координации деятельности органов власти (как федеральных, так и региональных), координации работы участников проектов.

Однако под определяющим влиянием политической и экономической необходимости в последнее десятилетие в России активно

дополняется перечень нормативных актов, обновляется видовой состав нормативно-правовых юридических документов. Например, на рубеже XX-XXI вв. появилась такая разновидность актов, как административный регламент, несколько позднее появились специфические для нашей правовой системы акты – как программы, дорожные карты и т.д. Все это свидетельствует о том, что структура законодательства в современной России постепенно обновляется, отвечая все новым запросам и потребностям политической практики, экономики, культуры, общественной жизни в целом. Большинство видов нормативно-правовых актов, принимаемых государственными органами, получили свое освещение в научно-правовой литературе [7; 14, с. 61–81]. Однако по проблеме юридической сущности национальных проектов как особой разновидности правовых актов глубокие общетеоретические исследования отсутствуют. Анализ исследований по вопросам системы российского законодательства, источникам права, правоприменению и реализации, а также анализ отраслевой юридической литературы показывают, что национальный проект как форма права и юридический документ, принятый и реализуемый органами государства, пока далек от своей разработанности. В результате как юридическое понятие «национальный проект» отсутствует в понятийном ряду теории государства и права, а, следовательно, остаются не исследованными вопросы его функционального назначения, структуры, механизма реализации и т.д.

Этимология слова «проект» не сложная. Слово происходит от латинского *projectum*, *projicere* (продвигать что-то вперед, заранее). Бросается в глаза состав слова, подразумевающий две части – «рго» – то есть нечто, что происходит перед основным действием, и «јасеге» – продвигать, бросать вперед.

В Словаре живого великорусского языка В. И. Даля слово «проект» означает план, предположение, предначертание; задуманное, предположенное дело, и самое изложение его на письме или в чертеже [4]. В современном русском языке с развитием науки управления слово «проект» имеет довольно широкий смысл – это план действия, а также само действие.

В неакадемической справочной литературе термин «национальный проект» трактуется следующим образом: национальные проекты

– проекты федерального уровня, выдвигаемые Президентом и Правительством Российской Федерации в разные годы [2].

Другими словами, основными особенностями национального проекта как особой разновидности властного акта выступают: 1) субъекты, иницирующие принятие документа (глава государства и правительство); 2) общенациональный характер акта. Такой подход имеет право на существование, однако его общим недостатком является то, что черты проекта (субъектность и общенациональность) отражают внешние аспекты документа, между тем согласно законам логики понятие должно выражать существенные черты самого объекта, а не выводиться из его внешних факторов.

Поэтому названные в справочной литературе особенности не могут исчерпывать основных признаков документа и могут быть дополнены другими его свойствами и характеристиками, подчеркивающими несходство этого акта по сравнению с большинством юридических документов. Речь идет, по нашему мнению, прежде всего о том, что национальный проект отличают такие качества, как прогнозный характер, рамочность содержащихся в акте предписаний, его срочность (в смысле установленных временных сроков-ориентиров), социальная направленность и обеспеченность специальным механизмом реализации.

Анализ юридической природы национальных проектов требует учета диалектической взаимосвязи формы и содержания права, о которой достаточно убедительно рассуждали юристы-теоретики права в 70–80-х гг. XX века [9; 10]. Современная наука также не оставляет в стороне эту проблему диалектического материализма [6]. В целом, опираясь на эти фундаментальные положения, важно отметить следующее теоретическое положение.

На наш взгляд, любая форма права (в том числе не только нормативно-правовой акт, но и национальный проект) не является формой политически нейтральной. Современная Россия экономически, политически и социально переживает время стабильного развития, наращивания своего потенциала, в силу чего государство, создавая право, не может ограничивать себя только формой закона. В настоящий момент именно национальный проект является той формой, которая позволяет

учесть закономерности социально-политического и экономического развития страны и создавать такие правовые акты, которые не только содержат модель будущего развития в той или иной области, но и включают в себя перечень организационных мероприятий, направленных на достижение задачи национального проекта. Кроме того, такие акты не несут в себе нормативные предписания (правовые нормы) в традиционном смысле, но содержат черты модели будущего состояния в определенной сфере общественных отношений, а значит, содержат специфический вид правовых норм. Данная особенность выделяет эту форму права от всех прочих.

Национальный проект в современном его представлении является совершенно конкретным отражением социально-экономических и исторических условий. Эта новая форма российского права определяется как его содержанием, так и служебным назначением. Национальный проект является важнейшим средством реализации социально-экономической политики государства, активного воздействия на социальные, экономические, технологические процессы для достижения конечных целей, выраженных в конкретных показателях, зафиксированных в том или ином национальном проекте.

В то же время следует обратить внимание на методологическую проблему, возникающую еще на стадии разработки национального проекта. Она, во-первых, связана со сложным выбором нормоустанавливающим органом формы права (закон, указ, постановление, проект и т.д.), во-вторых, обусловлена труднопрогнозируемым развитием сфер, «вовлеченных» в орбиту национального проектирования. Таковы, например, сферы демографии, экономических процессов и т.д. Наконец, в-третьих, приходится констатировать недостаточную разработанность инструментария социально-экономического моделирования общественных процессов, что значительно затрудняет успешную разработку многих национальных программ, которые несут в себе черты незавершенной модели.

Оценивая статус национального проекта в ряду источников права, признаем, что эта форма выступает адекватной потребностям правового воздействия эффективной формой государственного регулирования – наряду с другими методами государственного управления. Но очевидна тенденция роста удельно-

го веса новых и сверхсовременных правовых мер в общем количестве издаваемых Российским государством правовых актов. Именно благодаря этим новым формам права осуществляется эффективное правовое воздействие на социально-экономические процессы современного российского общества первой четверти XXI века [1]. В свою очередь эти новые формы государственно-правового воздействия приводят к возникновению новых и эволюции существующих правовых институтов в современном российском праве. В качестве наиболее яркого примера влияния национальных проектов на институты современной системы права можно указать на Национальный проект «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», который обусловил активное обновление информационного законодательства, появление новых институтов права. Например, разделом 4 Федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» предусмотрен такой показатель, как развитие института сделок, совершаемых в письменной (электронной) форме, а также автоматизированных («самоисполняемых») договоров. Понятно, что такие формулировки национального проекта с неизбежностью влекут, с одной стороны, новую практику заключения хозяйственных сделок, а с другой – «подталкивают» законодателя к известной активности в плане *de lege ferenda*.

Продолжая анализ природы и юридических особенностей национальных проектов, отметим, что к их наиболее существенным чертам, характеризующим регулятивно-практическое значение этих актов, относятся следующие:

- 1) рамочный характер предписаний и юридического содержания;
- 2) прогнозный характер положений, выражающийся в показателях – единицах (штуках, рублях и т.д.);
- 3) направляющий характер правового воздействия на общественные отношения.

Остановимся на этих юридических свойствах национальных проектов подробнее и в силу их важности охарактеризуем каждое из них.

Рамочность предписаний национального проекта, с нашей точки зрения, обусловлена природой права вообще, а именно тем, что право в любой своей форме выражения задает границы, рамки, ограничения для развития

общественных отношений в целом и субъектов права в особенности. Однако «рамочность» как юридическое свойство национального проекта имеет более выраженный характер, который оформляется в юридически четких, артикулированных государством в тексте проекта формулировках – количественных показателях. Например, п. 1.14 Федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» предусмотрена такая деятельность, как подготовка и направление в федеральные органы исполнительной власти проектов нормативных правовых актов, одобренных решениями Рабочей группы по нормативному регулированию АНО «Цифровая экономика». Этим же пунктом установлен количественный показатель (в этом заключается рамочность правового требования) – 95 штук и контрольная дата – 31 декабря 2020 г.

Таково современное технико-юридическое выражение рамочности права, исходя из анализа текста Национального проекта. В качестве примера был рассмотрен Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7).

Прогнозный характер предписаний национальных проектов выражается в том, что текст проектов, как правило, содержит ориентировочно рассчитанные показатели в определенной сфере общественных отношений; эти показатели носят характер вероятностный, но свободный от субъективизма и максимально объективный, а также научно обоснованный.

Как отмечается в литературе, прогноз – это предвидение, предсказание будущего [11, с. 428.]. К настоящему времени существуют различные методики построения долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных прогнозов [12; 8]. Однако при этом важно понимать, что любые предсказания и прогнозы являются неполными, так как не содержат знаний о механизмах и путях перехода от современного состояния к новому, потому они не могут иметь 100 % точности.

Например, Национальный проект «Здравоохранение» имеет в своем составе Федеральный проект «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи», ко-

торым предусмотрено к 31 декабря 2020 г. приобретение более 500 мобильных медицинских комплексов. Следует уточнить, что оценочный термин, включенный в данный показатель – термин «более...» означает, что этот прогнозный показатель носит корректируемый характер. Здесь с точки зрения логики мы имеем дело с формальной теорией предпочтений и логикой норм [5, с. 188–189]. В рамках прогнозного периода – с момента принятия проекта до контрольной даты (31 декабря 2020 г.) – показатель может быть скорректирован в любую сторону. Однако очевидно, что по мере поступления новой информации планируемый показатель может быть увеличен или уменьшен. Кроме того, указание конкретных сроков влечет за собой динамику юридических последствий для участников правоотношений. В тексте национальных проектов установленные сроки – это периоды времени, которые имеют материально-правовой характер [13, с. 67].

Направляющий характер предписаний национальных проектов выражается в свою очередь в трех аспектах.

Первый аспект. Национальный проект приобретает направляющие, регулятивные свойства вследствие создания и легитимации нового, ранее не известного российской практике управления, института в системе президентской власти – Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. Именно на этот орган возложены важнейшие функции нормоустановительного, руководящего и одновременно контролирующего органа. Совет не только формирует национальный проект, но и обеспечивает его воплощение в жизнь, контролирует достижение основных параметров проекта, а также подбирает должностных лиц, ответственных за достижение контрольных показателей, содержащихся в проекте. Это своего рода «административный локомотив», который организует всю работу по претворению в жизнь национального проекта.

Второй аспект напрямую связан с первым и подразумевает персонально определенных должностных лиц, ответственных как в целом за национальный проект, так и за соответствующие федеральные программы. Это своего рода персонификация национальных проектов, благодаря деятельности и активности которых осуществляется динамика проекта, его практическая жизнь. К таковым следует отне-

сти (например, по национальному проекту «Здравоохранение») трех должностных лиц – руководителя национального проекта, куратора национального проекта и администратора национального проекта. Такая трехуровневая конструкция обеспечивает единство действий всей совокупности должностных лиц по проекту и их управленческую эффективность. Кроме того, в структуре отдельных федеральных программ обнаруживаются кураторы и руководители (от одного до трех человек) федеральных программ, составляющих в целом национальный проект. Все это в совокупности обеспечивает направляющий характер предписаний национальных проектов.

Третий аспект имеет технико-юридические особенности, которые придают ему направляющий характер. Он подразумевает, что каждый национальный проект получает особую структурную организацию юридического текста документа. Последний формализован в виде паспорта национального проекта, который имеет сложную структуру и состоит из следующих частей:

- 1) основные положения;
- 2) цели, целевые и дополнительные показатели национального проекта;
- 3) структура национального проекта (включает поименованные федеральные программы);
- 4) задачи и результаты национального проекта;
- 5) задачи и результаты федеральных проектов, включенных в состав национального проекта;
- 6) заключение (формулировка национальных целей проекта и примечания).

Таким образом, национальный проект раскрывает свою сущность с двух сторон:

– в социальном плане национальные проекты направлены на обеспечение прорывного научно-технологического и социально-экономического развития России, повышения уровня жизни, создания условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека;

– в юридико-техническом плане национальный проект – это документ, имеющий уникальный правовой характер. Это выражается в том, что во-первых, в национальном проекте отсутствуют нормы права в их узком, формально-юридическом смысле, подразумевающим абстрактные правила поведения, содержащие гипотезу, диспозицию или санк-

цию, при этом включает в себя специфический вид правовых норм; во-вторых, национальный проект имеет характер прогнозного правового акта; несмотря на отсутствие «традиционных» норм права, тем не менее он сохраняет характеристики общего масштаба поведения, модели поведения, известного образца (типа отношений) для организаций, должностных лиц, граждан и иных субъектов права, в задачи которых входит обязанность достичь известных показателей; в-третьих, национальный проект в силу особого юридического стиля изложения, логичной организации своего текста, взаимосвязанности частей документа, последовательности и экономии расположения правового материала, персонализации своих предписаний приобретает четкую целевую направленность правового воздействия и должную правовую эффективность своего действия.

Таким образом, национальный проект – это подзаконный правовой акт, содержащий правовые предписания рамочного характера, имеющие прогнозно-ориентирующее значение и выступающие средствами правового воздействия, обеспечивающими прорывные научно-технологические и социально-экономические достижения, повышение уровня жизни, создание условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека.

Национальный проект имеет юридическое содержание прогнозного правового акта, обладает характеристиками общего масштаба поведения, модели поведения, известного образца (типа отношений) для организаций, должностных лиц, граждан и иных субъектов права, в задачи которых входит обязанность достичь заданных показателей.

Литература

1. Берг, Л. Н. Исследование правового воздействия: методология, теория, практика: дис. ... д-ра юрид. наук / Л. Н. Берг. – М.: МГЮА, 2019. – 429 с.
2. Википедия. Свободная энциклопедия. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki>.
3. Власенко, В. А. Проблемы точности выражения формы права: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук / В. А. Власенко. – Екатеринбург, 1997. – 69 с.
4. Даль, В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. URL: <http://gufo.me/dict/dal/>.
5. Ивин, А. А. Логика оценок и норм. Фи-

лософские, методологические и прикладные аспекты / А. А. Ивин. – М.: Проспект, 2016. – 318 с.

6. Карцева, Г. А. Категории «содержание» и «форма» от античности до Канта / Г. А. Карцева // Вестник ТГУ. – 2012. – Вып. 10 (114). – С. 247–251.

7. Марченко, М. Н. Источники права: учебное пособие / М. Н. Марченко. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 672 с.

8. Mills T. C., Stepherson M. J. Forecasting contemporaneous aggregates and the combination of forecasts: The case of the U.K. monetary aggregates. *Journal of Forecasting*. 1985, Vol. 4, pp. 273–281.

9. Научные основы советского правотворчества / отв. ред. Р. О. Халфина. – М.: Наука, 1981. – 317 с.

10. Правотворчество в СССР / под ред.

А. В. Мицкевича. – М.: Юрид. лит. – 1974. – 225 с.

11. Сырых, В. М. Социология права: учебник / В. М. Сырых. – М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2004. – 464 с.

12. Сурков, А. А. Повышение точности экономического прогнозирования на основе объединения экономических прогнозов / А. А. Сурков // Вестник МФЮА. – 2016. – № 2. – С. 267–276.

13. Торопкин, С. А. Виды юридических сроков в российском праве / С. А. Торопкин // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2011. – № 1 (14). – С. 293–297.

14. Шабуров, А. С. Социально-правовые аспекты правотворчества как юридической деятельности / А. С. Шабуров. – М.: РУСАЙНС, 2019. – 94 с.

Кутузова Наталья Сергеевна – начальник учебно-методического управления, Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург. E-mail: kutuzovans@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 17 января 2021 г.

DOI: 10.14529/law210114

ESSENCE AND LEGAL ASPECTS OF THE NATIONAL PROJECT

N. S. Kutuzova

Ural State Law University, Yekaterinburg, Russian Federation

The essence of the national project and its place in the system of sources of law are investigated. To date, the domestic legislator chooses in the course of lawmaking such a form of legal regulation that meets modern changes in social relations and takes into account the predictive nature of such relations. The author reveals the legal content of the national project, its difference from other forms (sources) of law. As a result, the legal concept of "national project" was formulated, which is absent in the conceptual series of the theory of state and law, therefore, the issues of its functional purpose, structure, and mechanism of implementation remain unexplored.

It has been established that the most significant features of national projects are the framework nature of the prescriptions, the predictive nature of the provisions, expressed in indicators and the guiding nature of the legal impact on public relations.

Keywords: *national project, source of law, form of law, legal regulation, predictive nature, legal impact.*

References

1. Berg L. N. Issledovaniye pravovogo vozdeystviya: metodologiya, teoriya, praktika: dis. ... d-ra yurid. nauk [Research of legal impact: methodology, theory, practice. Diss. D-ra (Law)]. Moscow, 2019, 429 p.
2. *Vikipediya. Svobodnaya entsiklopediya* [Wikipedia. The free encyclopedia]. Available at: ru.wikipedia.org/wiki.
3. Vlasenko V. A. Problemy tochnosti vyrazheniya formy prava: avtoreferat dis. ... d-ra yurid. nauk [Problems with the accuracy of the expression of the form of law. Diss. D-ra (Law)]. Ekaterinburg, 1997, 69 p.
4. Dal' V. I. *Tolkovyy slovar' zhivogo velikorusskogo yazyka* [Explanatory dictionary of the living Great Russian language]. Available at: gufo.me/dict/dal/.
5. Ivin A. A. *Logika otsenok i norm. Filosofskiye, metodologicheskiye i prikladnyye aspekty* [The logic of the assessments and standards. Philosophical, methodological and applied aspects]. Moscow, 2016, 318 p.
6. Kartseva G. A. [The categories of "content" and "form" from antiquity to Kant]. *Vestnik TGU [Bulletin of TSU]*, 2012, Vyp. 10 (114), pp. 247–251. (in Russ.)
7. Marchenko M. N. *Istochniki prava* [Sources of law]. Moscow, 2014, 672 p.
8. Mills T. C., Stepherson M. J. Forecasting contemporaneous aggregates and the combination of forecasts: The case of the U.K. monetary aggregates. *Journal of Forecasting*. 1985, Vol. 4, pp. 273–281.
9. Khalfina R. O. *Nauchnyye osnovy sovetskogo pravotvorchestva* [Scientific foundations of Soviet law-making]. Moscow, 1981, 317 p.
10. Mitskevich A. V. *Pravotvorchestvo v SSSR* [Law-making in the USSR]. Moscow, 1974, 225 p.
11. Syrykh V. M. *Sotsiologiya prava* [Sociology of law]. Moscow, 2004, 464 p.
12. Surkov A. A. [Improving the accuracy of economic forecasting on the basis of combining economic forecasts]. *Vestnik MFYuA [Vestnik MFUA]*, 2016, no. 2, pp. 267–276. (in Russ.)
13. Toropkin S. A. [Types of legal terms in Russian law]. *Yuridicheskaya nauka i praktika. Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii [Legal Science and practice. Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia]*, 2011, no. 1 (14), pp. 293–297. (in Russ.)
14. Shaburov A. S. *Sotsial'no-pravovyye aspekty pravotvorchestva kak yuridicheskoy deyatel'nosti* [Social and legal aspects of law-making as a legal activity]. Moscow, 2019, 94 p.

Natalya Sergeevna Kutuzova – Head of Educational and Methodological Department, Ural State Law University, Yekaterinburg, Russian Federation. E-mail: kutuzovans@mail.ru.

Received 17 January 2021.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Кутузова, Н. С. Сущность и правовые аспекты национального проекта / Н. С. Кутузова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2021. – Т. 21, № 1. – С. 96–102. DOI: 10.14529/law210114.

FOR CITATION

Kutuzova N. S. Essence and legal aspects of the national project. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2021, vol. 21, no. 1, pp. 96–102. (in Russ.) DOI: 10.14529/law210114.
