



Эффективность конституционного и уставного правового регулирования, осуществляемого субъектами Российской Федерации

Эльвира Владимировна Малиненко

Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Ростов-на-Дону, Россия,
malinenko-ev@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6467-4010>

Аннотация. Установление эффективности конституционного и уставного правового регулирования, осуществляемого субъектами Российской Федерации возможно только при комплексном подходе с учетом теоретических знаний и выводов, полученных в ходе исследований, проводимых в различных науках в различные исторические периоды. Проблема эффективности затрагивает все отрасли права. Эффективность норм права зависит от ряда условий. Важными показателями являются преобразования, происходящие в государстве в различных сферах. С целью повышения эффективности правового регулирования исследуемых актов выявлены особенности норм, изложенных в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации.

Эффективность норм права остается в фокусе внимания ученых не только в различных отраслях права, но и других науках. Такой подход демонстрирует результативность, так как его применение в науке, позволяет наиболее обоснованно выделить конституционно-правовые аспекты эффективности, а в практике предоставить возможность разработать меры, направленные на повышение эффективности конституционного и уставного правового регулирования, осуществляемого субъектами Российской Федерации.

Выявлена недостаточность эффективности оптимальной модели конституций и уставов, являющихся неотъемлемым постулатом правового государства. Внесены предложения, направленные на повышение эффективности конституционного и уставного правового регулирования, осуществляемого субъектами Российской Федерации. Предложенный возможный вариант классификации позволил бы оперативнее осуществить эффективное развитие территорий субъектов Российской Федерации в практическом плане, а в конституционно-правовой науке предоставить возможность внедрить инструменты эффективности.

Ключевые слова: эффективность, государство, Российская Федерация, субъект Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, конституционное и уставное регулирование, конституция республики, устав

Для цитирования: Малиненко Э. В. Эффективность конституционного и уставного правового регулирования, осуществляемого субъектами Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2024. № 4. С. 77–83. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2024-1-4-77-83>. EDN YUYQJH

The effectiveness of constitutional and statutory legal regulation carried out by the subjects of the Russian Federation

Elvira V. Malinenko

South-Russian Institute of Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia,
malinenko-ev@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6467-4010>

Abstract. The establishment of the effectiveness of constitutional and statutory legal regulation carried out by the subjects of the Russian Federation is possible only with an integrated approach, taking into account theoretical knowledge and conclusions obtained during research conducted in various sciences in different historical periods. The problem of efficiency affects all branches of law. The effectiveness of the rules of law depends on a number of conditions. Important indicators are the transformations taking place in the state in various spheres. In order to increase the effectiveness of legal regulation of the studied acts, the features of the norms set out in the constitutions and charters of the subjects of the Russian Federation are revealed. The effectiveness of legal norms remains in the focus of attention of scientists not only in various branches of law, but also in other sciences. This approach demonstrates effectiveness, since its application in science makes it possible to highlight the constitutional and legal aspects of effectiveness most reasonably, and in practice provide an opportunity to develop measures aimed at improving the effectiveness of constitutional and statutory legal regulation carried out by the subjects of the Russian Federation. The insufficiency of the effectiveness of the optimal model of constitutions and charters, which are an integral postulate of the rule of law, has been revealed. Proposals have been made aimed at improving the effectiveness of constitutional and statutory legal regulation carried out by the subjects of the Russian Federation. The proposed possible classification option would make it possible to more effectively implement the effective development of the territories of the subjects of the Russian Federation in practical terms, and in constitutional and legal science it would be possible to introduce efficiency tools.

Keywords: efficiency, state, Russian Federation, subject of the Russian Federation, Constitution of the Russian Federation, constitutional and statutory regulation, constitution of the republic, charter

For citation: Malinenko E. V. The effectiveness of constitutional and statutory legal regulation carried out by the subjects of the Russian Federation. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2024;(4):77–83. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2024-1-4-77-83>. EDN YUYQJH

Введение

В различные периоды времени человечество стремилось к совершенству. Искусство управления государством, людьми порождало результаты. Принимаемые законы, характерные для того или иного исторического периода, порой не находили своего отражения в обществе. Они исполнялись недостаточно либо это было сделать затруднительно, а порой и совсем невозможно. Так возникла необходимость не просто принятия актов, а обращения к результатам. Власть и население стали понимать важность и значимость законов и ориентироваться на предполагаемый эффект. Понятие «эффективность» в правовом и научном дискурсе стало особенно популярным в XXI веке. Оно происходит от латинского «способность», что означает выполнение задачи в удовлетворительной или ожидаемой степени. В научной литературе имеются различные точки зрения по исследуемой проблематике. Это связано прежде всего с тем, что в науке конституционного права и смежных науках использование понятия «эффективность» представляется достаточно неоднозначным. В современный период понятие «эффективность» стремительно меняется. Характеризуя происходящие перемены в государстве и обществе, можно отметить отсутствие единого подхода к анализу понятия «эффективность» в российской правовой науке.

Основная часть

Реализация государственной национальной политики ориентируема на главные ценности государства – человека, население и народ в целом. Социальная ценность прослеживается и в высказывании Д. Н. Мешкова. Он видит проблему эффективности воздействия права на отношения личности и государства [1, с. 4]. С большой вероятностью отметим, что не только воздействие права, но и широкий спектр социологии, политологии, экономики углубляют эффективность. Е. П. Рысина отмечает эффективность в контексте современного видения на основе управленческого процесса [2, с. 93]. С автором можно только частично согласиться поскольку реализуемая государственная политика находит свое отражение в формах правоприменения. Одной из таких форм является диалог населения и власти. Рассматривать только сугубо управленческий процесс как элемент государственного и муниципального управления не представляется правильным.

В субъектах Российской Федерации реализуются различные формы участия населения. К таким формам отнесем территориальное общественное самоуправление, выборы, общественные объединения, политические партии. Участие населения в управлении делами государства и общества более значимый фактор, нежели управленческий процесс.

В экологическом праве В. Л. Мищенко рассматривает эффективность гражданско-правовой ответственности [3, с. 206]. Ею выдвигается задача эффективности наряду с достижением социальных целей восстановления нарушенного экологического баланса и предотвращения правонарушений [3, с. 6]. Аналогичные нормы содержатся в уставах Запорожской, Ростовской, Сахалинской, Смоленской, Ульяновской областей, конституциях Республик Башкортостан, Ингушетия, Донецкой Народной Республики. Эффективность экологической политики и как результат меры ответственности за правовые последствия – основополагающее направление развития субъекта Российской Федерации.

В административном праве О. С. Рогачева рассматривает эффективность норм административно-деликтного права в целевом, социальном, экономическом и психологическом аспектах. Она определяет целевой аспект эффективности... как соотношение между целями нормы и наступившими результатами [4, с. 17]. Частично можно согласиться с мнением ученого, но было бы более актуальным рассматривать эффективность конституций и уставов в расширенном формате, обращаясь не только к целевому аспекту, но и к населению как субъекту, оценивающему не только по показателям, но и практическим аспектам.

Таким образом, общественная трансформация порождает множество различных факторов, влияющих на конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации. Происходящие конституционные преобразования предопределяют новый этап развития регионов, создание федеральных территорий. Очевидны шаг в будущее, экономический прогресс, социальные успехи, касающиеся не только отдельных групп, но и населения в целом.

Внесенные поправки в Конституцию Российской Федерации в июле 2020 г. предопределили новые условия для преобразования конституций и уставов субъектов Федерации. Большое внимание уделено социальным основам, нравственно-патриотическому воспитанию населения, противодействию коррупции, молодежной политике, усилению публичной власти. Успешное решение поставленных задач и целей способствует достижению эффективности. Проблема конституционного и уставного правового регулирования неразрывно связана с различными научными сферами.

Применительно к эффективности конституционного и уставного правового регулирования исследуемых актов следует выделить не только юридическую, социальную, экономические сферы, но и сферу государственного управления. В научной литературе имеются и другие точки зрения. Так, например, А. О. Аракелян справедливо отмечает ценностную и потребностную составляющую эффективности. По его мнению, «повышение эффективности в общем случае также не вызывает неизбежного повышения надежности. Первое может произойти от второго, за счет увеличения» [5, с. 83].

Распространение в государственном управлении идеи эффективности позволило Т. В. Коваль выявить несовершенство в части отсутствия показателей и алгоритма эффективности деятельности органов исполнительной власти региона [6]. Однако вывод об эффективности деятельности только органов исполнительной власти субъекта РФ представляется недостаточным.

Эффективность конституционных законов зависит не только от теоретического осмысления взглядов ученых, но и выявления новых направлений в практике, связанной с деятельностью органов публичной власти в субъектах. К таким направлениям относят реализацию норм конституций и уставов субъектов в муниципальных правовых актах. Согласно проведенным исследованиям, население территорий муниципальных образований не всегда знакомо с нормами конституций и уставов

субъектов Российской Федерации. Тем не менее, эффективность исследуемых актов они наблюдают в практическом измерении в муниципальных правовых актах. Например, в уставах Краснодарского, Ставропольского краев, Ростовской области законодательно закреплены нормы, регулирующие институт казачества. Нормы устава Ростовской области отражены в концепции реализации государственной политики и региональной программе «Поддержка казачьих обществ Ростовской области». На территории Ростовской области активно действует некоммерческая организация Войсковое казачье общество «Всевеликое войско Донское». Традиционно проживающим населением являются казаки. При Правительстве Ростовской области создан Совет по делам казачества, в который вошли атаманы округов. В основе деятельности Совета – идея непрерывного казачьего образования на Дону. В муниципальных образованиях созданы городские казачьи общества, например, в Ростове-на-Дону ГКО «Ростовское» Окружного казачьего общества Ростовского округа Войскового казачьего общества «Всевеликое войско Донское».

Вышеизложенное позволяет не только определить эффективность правового регулирования конституций и уставов субъектов Российской Федерации, но и отметить повышение уровня патриотического воспитания молодежи, соблюдения традиций, культуры казачьего населения.

Согласно результатам научных наблюдений можно отметить, что идеи эффективности конституционных законов имели предпосылки в различные периоды времени. В социалистический период критике эффективности не подвергались Конституция СССР, республиканские конституции. Это было вызвано застоем в демократии, отсутствием идеологического многообразия, неустойчивостью законодательства и иными факторами, позволяющими отмечать несовершенство критериев эффективности в социалистический период. Проблема эффективности актов практически не звучала, а если и рассматривалась, то только в положительной динамике. Тем не менее, надо отметить отсутствие регионального законодательного массива и, как следствие, порой недостаточную эффективность имеющихся республиканских конституций.

Обобщая теоретический анализ, полученный в ходе выполнения исследования, отметим следующее. К критериям эффективности отнесем политические, социальные и нравственные механизмы правового регулирования, сложившиеся в обществе.

Эффективность норм права зависит не только от установленных критериев, сопутствующих условий и факторов ее осуществления. С 1993 г. субъекты Федерации получили право принимать конституции и уставы субъектов. В течение тридцати лет действия национальной конституции происходили различные изменения. Отражение действительности нашло свое закрепление в поправках, внесенных в исследуемые акты. Однако анализ достижения целей и выполнения поставленных задач, в исследуемых актах не рассматривался, и потому эффективность не определена.

Исследуемые акты находятся в фокусе внимания не только государствоведов, но и управленцев, экономистов, политологов, социологов. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации – неотъемлемые структурно-функциональные элементы ее правовой системы. В государственной практике, по сути, они стали, на одной ступени с государственной Конституцией. Анализируя степень значимости исследуемых актов, автор неоднократно в своих работах рассматривала использование их в различных сферах научного познания как акты патриотизма и нравственности, цифровизации, в условиях информационного пространства, национальной безопасности, улучшения качества жизни и демографической ситуации, условиях пандемии, институционализации гражданского общества [7, с. 86–87], противодействия коррупции, развития правового идеала.

Принятие конституций и уставов органами государственной власти субъектов послужило началом нового этапа конституционного строительства. Их возникновение соответствовало первостепенным задачам государства и общества. В свете обновленных поправок национальной Конституции они предстают приоритетными актами. Однако эффективность конституционного и правового регулирования исследуемых актов в нынешнем формате не всегда удовлетворяет потребностям населения. Проблема соответствия исследуемых актов Федеральной конституции не является единственной. Проблема – значительно обширнее. Правовая природа, юридическая значимость и правоприменение указанных актов предполагают повышение качества жизнедеятельности населения. Несмотря на то, что в Российской Федерации выполняется социальный заказ на борьбу с бедностью, социальные проблемы в ее субъектах не решены в полной мере.

Многие права граждан, указанные в федеральной Конституции, закреплены в исследуемых актах, но не реализованы, в полном объеме. В современный период, клиентоориентированность, по-разному интерпретируется в субъектах и, это, особенно стало очевидно в условиях пандемии.

Например, дополнительные гарантии в части реализации социальных прав гражданина на медицинское обслуживание в различной степени реализуются в субъектах Федерации. В отдельных субъектах наблюдаются недостаток узких квалифицированных специалистов, отсутствие медицинского оборудования, территориальная удаленность населения от медицинских учреждений. Такие проблемы являются на отдельных территориях основополагающими.

Заключение

По результатам исследования предлагаются следующие выводы.

Во-первых, эффективность можно классифицировать следующим образом:

а) экономическая. В экономике наблюдается оценка социально-экономической деятельности организаций здравоохранения в современных условиях реформирования отрасли. По мнению А. Б. Кочкарова, экономическая эффективность связывает объемы медицинских услуг с затратами [8]. Указанные факторы влияют на эффективность правового регулирования конституций и уставов субъектов РФ. К таким актам можно отнести уставы городов Москвы, Санкт-Петербурга, конституции Республики Адыгея, Чеченской Республики;

б) социальная. Заслуживают внимания конституции Донецкой, Луганской народных республик, уставы Белгородской, Орловской, Курской областей;

в) экологическая. Отметим эффективность правового регулирования конституций Чувашской, Чеченской Республик Алтай, уставов Белгородской, Калужской, Курской, Тамбовской областей, Ненецкого, Чукотского автономного округа;

г) клиентоориентированная. Отнесем конституции Республик Бурятия, уставы Ивановской, Свердловской, Ульяновской областей.

Во-вторых, эффективность можно рассматривать в зависимости от количества в совокупности нормативных правовых актов и снижения (повышения) уровня обращений субъектов, принятых по данному направлению. Согласно информационно-статистическим данным в Администрацию Президента Российской Федерации в ноябре 2023 г. поступило 70074 обращений, наибольшее количество – 80,509 % обращений поступило в форме электронного документа, в том числе из иностранных государств. 99,022 % обращений поступило в форме электронного документа, а количество обращений, поступивших в письменной форме и в устной форме, составило соответственно 15,632 % и 3,859%¹. Таким образом, в рамках анализа обращений можно отметить жителей территорий, в которых решают все вопросы местного значения на местах и которые имеют наименьший процент обращений. Эффективность правового регулирования целиком зависит от процента обращений граждан в публичные органы и уполномоченным должностным лицам.

В-третьих, эффективность в зависимости от достижения целей и поставленных задач. Полагая, что можно отметить в целом эффективность правового регулирования конституций и уставов 89 субъектов Российской Федерации по отдельным направлениям. Однако правовая расплывчатость, иными словами несформулированность целей и задач, предполагает сложность определения эффективности правового регулирования исследуемых актов. Учитывая полномочия и ответственность, возложенные на высшее должностное лицо субъекта, применим коэффициент показателей вверенного региона.

В-четвертых, эффективность в зависимости от оценки деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В основе правовое регулирование статуса высшего должностного лица, избрание как фактор российской государственной цивилизации на региональном уровне, коэффициент выполнения компетенции. О. А. Ибрагимов отмечает необходимость наделения высших должностных лиц новыми субординационными и координационными полномочиями [9]. Однако отсутствуют стандарты, характерные для данных должностных лиц. Такие правовые нормы следует предусмотреть в исследуемых актах. Безусловно, это станет решающим фактором определения эффективности правового регулирования исследуемых актов.

В субъектах Российской Федерации приняты законы, закрепляющие статус высшего должностного лица субъекта, недопустимость превышения полномочий и определяющие виды юридической ответственности. Таким образом, эффективность высшего должностного лица в качестве руководителя высшего исполнительного органа соотносится с деятельностью указанного органа. В целях решения данного вопроса в Российской академии народного хозяйства и государственной

¹ <http://www.letters.kremlin.ru/digests/periodic/300>

службы при Президенте РФ созданы «Школа губернаторов», «Школа мэров». Итогом является усиление кадрового потенциала страны и эффективность их деятельности. Результатом работы школ стало обучение указанных лиц. Полученные теоретические знания, практические навыки с учетом освоенных компетенций и как результат впоследствии профессиональный подход к делу заложен в основе эффективного государственного и муниципального управления. Перед государственными и муниципальными служащими поставлена задача высокоэффективного развития территорий для улучшения качества жизни населения. В связи с этим в отдельных регионах возникла необходимость использования массива инновационных технологий путем внедрения в промышленность и сельское хозяйство.

Иной подход наблюдаем в оценке эффективности высшего законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации. Порядок формирования путем избрания избирателями предопределяет и нормативы оценки населения на основании уровня жизнеобеспеченности. Как следствие, зависимость эффективности от уровня жизни населения субъекта Российской Федерации. Согласно статистическим данным, в рейтинговый балл входят социальные и экономические показатели, отождествляющие качество жизни населения.

В-пятых, эффективность как элемент практикоориентирования. Различные проекты, стратегические сессии, медиаплатформы нацелены на выработку мер, научных идей и практических результатов, направленных на развитие регионов. Итогом является достижение необходимых результатов, решение необходимых целей и задач.

Эффективность конституционного и уставного правового регулирования, осуществляемого субъектами РФ, зависит от ряда условий. Важными показателями являются преобразования, происходящие в государстве в различных сферах. Эффективность конституционного и уставного правового регулирования, осуществляемого субъектами РФ, остается в фокусе внимания ученых не только в различных отраслях права, но и других науках. Такой подход демонстрирует результативность, так как его применение в науке позволяет наиболее обоснованно выделить конституционно-правовые аспекты эффективности, а на практике – предоставить возможность разработать меры, направленные на повышение эффективности правового регулирования конституций и уставов субъектов Российской Федерации. Предлагаемое исследование позволяет сделать вывод о целесообразности определения эффективности конституционного и уставного правового регулирования как компонента цивилизационного развития субъектов Российской Федерации.

В предыдущих исследованиях конституций и уставов субъектов ученые не обращались к анализу эффективности, как следствие, не решены в полной мере проблемы успешного регионального развития. Таких проблем много. По своей сути они различны и свойственны отдельно взятому субъекту Федерации. Выявляя особенности, следует помнить, что не нужно ограничиваться исключительно только одним основополагающим фактором эффективности, а именно: социальным, экономическим, политическим, экологическим либо оценкой деятельности органов публичной власти. Необходимо создание и обеспечение комплексного подхода с учетом интересов государства и населения. Данный комплексный подход сможет обеспечить необходимый результат конституционного и уставного правового регулирования, а предложенная классификация будет способствовать улучшению территориального развития субъектов и позволит выявить практические нерешенные проблемы, снижающие уровень эффективности исследуемых актов. Особое место должно быть уделено интересам населения.

Список источников

1. Мешков Д. Н. Эффективность воздействия права на отношения личности и государства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Владимир. юрид. ин-т Федер. исполнения службы наказаний. Владимир, 2007. 167 с.
2. Рысина Е. П. Эффективность российской правовой системы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов. гос. юрид. акад. Саратов, 2013. 194 с.
3. Мищенко В. Л. Эффективность гражданско-правовой ответственности в области охраны природы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. М., 1984. 204 с.
4. Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00. Воронеж. гос. ун-т. Воронеж, 2012. 50 с.

5. Аракелян А. О. Развитие сферы жилищно-коммунальных услуг на основе повышения эффективности реализации муниципальной собственности: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Кисловод. ин-т экономики и права. Кисловодск, 2010. 178 с.
6. Коваль Т. В. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти региона: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Иркутск, 2010. 259 с.
7. Малиненко Э. В. Институционализация гражданского общества в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации / В сб.: Институционализация трансформации общественно-политической системы России: прошлое, настоящее, будущее. Сб. докладов международной научно-практической конференции. Ростов-на-Дону: Изд-во ЮРИУ РАНХ и ГС, 2021. С. 86–87.
8. Кочкаров А. Б. Оценка социально-экономической эффективности деятельности организаций здравоохранения в современных условиях реформирования отрасли: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Кисловод. ин-т экономики и права. Кисловодск, 2010. 165 с.
9. Ибрагимов О. А. Конституционно-правовые проблемы организации исполнительной власти субъектов Российской Федерации в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 41–45.

References

1. Meshkov D. N. *The effectiveness of the impact of law on the relationship between the individual and the state*: dissertation...Candidate of Law Sciences. Vladimir; 2007. 167 p. (In Russ.).
2. Rysina E. P. *Efficiency of the Russian legal system*: dissertation ... Candidate of Law Sciences. Saratov, 2013. 194 p. (In Russ.).
3. Mishchenko V. L. *Effectiveness of civil liability in the field of nature protection*: dissertation ... Candidate of Law. Moscow, 1984. 204 p. (In Russ.).
4. Rogacheva O. S. *The effectiveness of the norms of administrative and tort law*: abstract dissertation ... Doctor of Law. Voronezh; 2012. 50 p. (In Russ.).
5. Arakelyan A. O. *Development of the sphere of housing and communal services on the basis of increasing the efficiency of the implementation of municipal property*: dissertation ... Candidate of Economic Sciences. Kislovodsk; 2010. 178 p. (In Russ.).
6. Koval T. V. *Evaluation of the effectiveness of the executive authorities of the region*: dissertation ... Candidate of Economic Sciences. Irkutsk; 2010. 259 p. (In Russ.).
7. Malinenko E. V. Institutionalization of civil society in constitutions and charters of subjects of the Russian Federation. In: *Institutionalization of the transformation of the socio-political system of Russia: past, present, future. Collection of reports of the international scientific and practical conference*. Rostov-on-Don; 2021: 86–87. (In Russ.).
8. Kochkarov A. B. *Assessment of the socio-economic efficiency of healthcare organizations in modern conditions of industry reform*: dissertation ... Candidate of Economic Sciences. Kislovodsk; 2010. 165 p. (In Russ.).
9. Ibragimov O. A. Constitutional and legal problems of the organization of executive power of the subjects of the Russian Federation in the unified system of public power. *Constitutional and municipal law*. 2022;(12):41–45. (In Russ.).

Информация об авторе

Э. В. Малиненко – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права ЮРИУ РАНХиГС.

Information about the author

E. V. Malinenko – Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of South-Russian Institute of Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 12.10.2024; одобрена после рецензирования 22.11.2024; принята к публикации 25.11.2024.

The article was submitted 12.10.2024; approved after reviewing 22.11.2024; accepted for publication 25.11.2024.