

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ  
МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОБЛАСТНОЙ УНИВЕРСИТЕТ



Центр исследований  
проблем территориального  
управления и самоуправления

Серия «Библиотека ЦИПТУС»

**ПРИНЦИП ЕДИНСТВА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ  
И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ В УСЛОВИЯХ  
ОБЫЧНОГО И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ  
РЕЖИМОВ УПРАВЛЕНИЯ**

---

**ЕЖЕГОДНЫЙ НАУЧНЫЙ ДОКЛАД**  
Центра исследований проблем территориального  
управления и самоуправления



**МОСКВА  
2020**

УДК 342.5+321.7  
ББК 66.3.(2Рос)  
П76

Печатается по решению Научного совета Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления и Редакционно-издательского совета МГОУ

**Коллектив авторов:**

- А. А. Горбылёв** – Постоянный представитель Губернатора Московской области в Московской областной Думе (предисловие);
- В. В. Балытников** – кандидат юридических наук, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ (раздел 1);
- А. Н. Чертков** – доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ (раздел 2);
- А. А. Гришковец** – доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ (раздел 3);
- А. А. Сергеев** – доктор юридических наук, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ (раздел 4);
- В. В. Штукин** – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ (раздел 5);
- Г. В. Добромелов** – управляющий партнёр KGDgroup (приложение).

**Редакционная коллегия:**

В. В. Балытников (отв. ред.), В. В. Глухов, А. Н. Чертков, В. В. Штукин

**П76 Принцип единства публичной власти и его реализация в условиях обычного и чрезвычайных режимов управления** : ежегодный научный доклад Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления / отв. ред. В. В. Балытников. – Москва : ИИУ МГОУ, 2020. – 44 с. (Серия «Библиотека ЦИПТУС»).

ISBN 978-5-7017-3231-3.

Представленный вниманию читателей доклад посвящён актуальным вопросам закрепления и реализации принципа единства публичной власти в условиях обычного и чрезвычайных режимов управления, а также ставшей очевидным в условиях коронакризиса тесной связи указанных вопросов с решением политико-правовых задач по нормализации состояния общества.

Издание предназначено для руководителей, учёных, специалистов-практиков и иных лиц, занимающихся проблемами власти и управления.

УДК 342.5+321.7  
ББК 66.3.(2Рос)

ISBN 978-5-7017-3231-3

© МГОУ, 2020

© Оформление. ИИУ МГОУ, 2020

# ПРЕДИСЛОВИЕ



## О СУЩНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ПРОБЛЕМЕ НАУЧНОГО И ПРАКТИЧЕСКОГО ПОИСКА РЕЖИМОВ УПРАВЛЕНИЯ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ КОТОРЫХ ДАСТ ВОЗМОЖНОСТЬ ПРЕОДОЛЕТЬ КОРОНАКРИЗИС

2020 год проходит под знаком двух событий, в равной мере определяющих состояние отечественной социально-правовой реальности.

Во-первых, это внесение в Конституцию Российской Федерации изменений, посвященных наиболее актуальным с точки зрения социального управления вопросам организации и функционирования системы публичной власти (принцип единства которой наконец-то был в явной, а не имплицитной форме закреплен в тексте важнейшего правового акта нашей страны).

Во-вторых – пандемия новой коронавирусной инфекции COVID-19, которая привела к введению практически во всех странах мира тех или иных чрезвычайных режимов управления. И это не удивительно. Из более чем 70 миллионов выявленных переболевших умерло уже свыше 1,5 миллионов человек. Иными словами – выявленная летальность составляет более 2 процентов. Даже если учитывать, что имеется весьма значительное количество лиц, переносящих COVID-19 бессимптомно, даже если допустить, что их может быть в несколько раз больше, чем переболевших с симптомами, то и тогда летальность новой коронавирусной инфекции окажется на порядок выше летальности традиционного гриппа (для сравнения – от гриппа в России даже при самых жестких эпидемиях умирают самое большее тысячи человек в год, а пандемия новой коронавирусной инфекции только в нашей стране уже стала виновницей десятков тысяч смертей).

Очевидно, что главная задача единой системы публичной власти как раз и состоит в защите населения, народа, общества, государства от смертоносных угроз (к категории которых относится и смертоносный коронавирус, и возникший на его фоне коронакризис). Эта задача в настоящее время стоит крайне остро. Причина COVID-19 – вирус SARS-CoV-2. 17 лет отделяют нынешнюю пандемию от первого глобального проявления SARS-CoV-1. Но за эти годы нигде в мире (!) не было заранее создано ни вакцин, ни лекарств, ни даже протоколов лечения того, что обычно называется ковид-пневмонией (а более научно «специфическим поражением легких», потому что на пневмонию там, по мнению ученых, похожа только внешняя картина, а причиной летальности обычно становится гипертрофированный иммунный ответ, так называемый «цитокиновый шторм»).



Но проблема не только в этом. В большинстве развитых стран мира (Россия, Китай и некоторые другие государства в данном случае стали не правилом, а в той или иной степени счастливым исключением) не велось по сути никакой серьезной подготовки к подобного рода комплексному «эпидемически-экономическому» кризису (о возможности которого многие ведущие мировые экспертные центры говорили с начала текущего десятилетия). Результатом стало гигантское падение мировой экономики, которое уже сопоставляют с Великой Депрессией 1929-1933 гг. А мы, россияне, хорошо помним какой «гипертрофированный иммунный ответ» дали тогда на Великую Депрессию некоторые страны мира – ведь в этом году мы отмечаем 75-летнюю годовщину победы над тогдашним идейно-политическим аналогом «цитокинового шторма» - коричневой чумой XX века. Нынешним же аналогом такого рода чумы грозят стать разного рода доктрины «глобальной культурной революции» и «глобальной культурной войны», создаваемые современными адептами «*Novus ordo seclorum*». Именно в экономико-политических, а не в медико-эпидемических проблемах и заключаются наиболее серьезные вызовы коронакризиса.

И вызовы эти призвана решать именно единая публичная власть или, говоря более простым и понятным языком, единая власть всего общества, всего народа, всего социально-государственного организма. Как говорил Георг Вильгельм Фридрих Гегель, сущность любого явления заключается в его роли и назначении. Роль и назначение единой (общей для всех граждан и их территориальных коллективов) публичной власти заключается, естественно, в защите общего (для всего населения, для всех людей) блага. Того, что правовая наука именует «*bono publico*», высшей ценностью которого является человеческая жизнь в частности – и жизнь (социальное бытие) масс людей, конкретных народов и человечества в целом! Это благо и эта высшая социальная ценность должны быть максимально эффективным образом защищены от любых внешних и внутренних угроз!

Публичная власть защищает общество от угроз путем надлежащего осуществления функций социального управления. Кстати, в современном мире об этом часто забывают, но слово «управление» во многих языках (особенно в языках славянской и германской групп) тесно связано со словом «правильно». Управлять – значит, прежде всего, обеспечивать ход развития общества в верном, правильном направлении. Кстати, аналогичным образом с правильностью тесно связаны слова «право» – ср., напр., нем. «*Recht*») и «правила». Право и правила ценны именно постольку, поскольку они обеспечивают правильное развитие социума. Это – аксиома правовой науки.

Соединение управления и права образует понятие правовой режим или, иначе говоря, правовой порядок управления. И здесь нельзя не сказать о том, что едва ли не самым сложным вопросом современности является вопрос о том, какой именно порядок управления в современном мире способен на практике

проявить наибольшую эффективность. Понятно, что в условиях коронакризиса произошло объективно обусловленное смешение обычных и чрезвычайных режимов управления. Ясно, что государственно-правовые системы подавляющего большинства стран мира сейчас стремятся оперативно определить контуры и формы такого антикризисного режима, который бы справился с текущим уровнем угроз. Но, думается, не менее важен вопрос о содержательной стороне трансформации различных режимов управления. Полагаю, что наибольшие перспективы имеют те из них, которые, прежде всего, будут давать ответ на вопрос, как правильно жить – и почему правильно жить именно так...



# ДОКТРИНА И ФАКТЫ



# РАЗДЕЛ 1.

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОХРАНЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА, ОБЩЕСТВА И ЕГО ЧЛЕНОВ – ОСНОВНАЯ ФУНКЦИЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

**Идея принципиального сущностного единства публичной власти**, основанного на задаче служения населению путём исполнения единых (по своей природе) полномочий публичной власти, **является общепризнанным догматом мировой политико-правовой и государственно-управленческой науки и жизни.**

Ее закрепление в обновленной в результате проведенной в 2020 году новеллизации Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> является закономерным следствием объективных процессов развития социального бытия и познающей его социальной науке<sup>2</sup>.

**В силу этого представляется абсолютно соответствующим как научной истине, так и практическим реалиям жизни закрепление в пункте «в» части 45 статьи 1 Закона 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»<sup>3</sup> положения о том, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения».**

Неудивительно и то, что Конституционный Суд Российской Федерации в своем заключении от 16 марта 2020 г. № 1-З о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации положений указанного выше закона<sup>4</sup> отметил, что **принцип единства публичной власти ... имплицитно следует из конституционных положений [преамбулы Конституции] о соединении многонационального народа Российской Федерации общей судьбой на своей земле, сохранении исторически сложившегося государственного единства и возрождении суверенной государственности России и выражается прежде всего в согласованном действии «различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан» (пункт 7 указанного заключения).** Ибо, как обоснованно замечает В.И. Гончаров, **«важнейшую роль в провозглашении и закреплении конституционных ценностей играет [имен-**

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. Официальный интернет-портал правовой информации [сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>

<sup>2</sup> Об этом см. в частности «Не барьер, а грань сопряжения...». Научный доклад Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ / В. В. Балытников, А. А. Горбылёв, Е. Н. Михайлов и др. М. : ИИУ МГОУ, 2019.

<sup>3</sup> Официальный интернет-портал правовой информации [сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001>

<sup>4</sup> Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2020. №2.



но] преамбула Конституции ... именно она определяет основные, самые главные и системно организующие весь текст Конституции принципы...».<sup>1</sup>

**Что действительно достойно удивления – так это то, насколько явное закрепление принципа единства публичной власти оказалось своевременным в свете наступившего во всем мире «коронакризиса», первую волну которого человечество испытало на себе в первой половине 2020 г., а следующую – во второй его половине.**<sup>2</sup> Не затрагивая чисто медицинский аспект пандемии, рассматривая ситуацию исключительно с точки зрения социальных наук, нельзя не присоединиться к заявлению журнала «Science» о том, **COVID-19 «творит такие вещи, какие не творила ни одна болезнь, известная человечеству».**<sup>3</sup>

Согласно данным опубликованного Всемирным Банком прогноза «Перспективы мировой экономики»<sup>4</sup> **пандемия COVID-19 стала мощнейшим шоком для мирового сообщества.** В первой половине 2020 года ожидалось сокращение мирового ВВП на 5,2 процента (во второй половине 2020 года этот показатель скорректировался в сторону еще большего увеличения). Пандемия ярко высветила настоятельную необходимость принятия политических мер по смягчению ее последствий, защите уязвимых слоев населения и усилению способности стран справляться с подобными событиями в будущем.

Падение же ВВП (и других связанных с ним экономических показателей) в конкретных странах мира колеблется от 4-5 до 10-15 (а по некоторым прогнозам – и 20-25) процентов. Таким образом, пандемия **COVID-19** фактически стала давно предсказанным некоторыми экономистами «черным лебедем» (непрогнозируемым «триггером разрушительного кризиса»), который **породил «идеальный шторм», ставший бесспорным свидетельством «Великой Рецессии» - современного аналога помянутой выше «Великой Депрессии» XX века. Однако, к сожалению, спектр деструктивной социальной реакции на коронакризис может не ограничиться этим...**

Вполне сопоставимый по масштабам экономической спад рубежа 20-30 гг. XX века вызвал общеевропейскую эпидемию прихода к власти крайних (экстремистских) по своим устремлениям политических сил, которые в итоге развязали Вторую мировую войну. Нынешний коронакризис способен инициировать переход от (выражаясь шаблонами американских политологов) «холодной гражданской войны» в странах Северной Америки и Западной Европы к горячей фазе «Третьей мировой мятежевойны» по всему миру.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Гончаров И.В. Конституционные ценности в эпоху «цифровых технологий» // Конституционное и муниципальное право. 2019. №11 (СПС Консультант Плюс).

<sup>2</sup> О «второй волне» коронакризиса см., в частности: «Коронакризис 2.0.» Специальный доклад Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ. CIPTUS.RU [сайт]. URL: <https://ciptus.ru/upload/iblock/06f/06f24c27cc06179eead02fcf01bf46f2.pdf>

<sup>3</sup> Осложнения коронавируса. BBC [сайт]. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-52940134>

<sup>4</sup> Перспективы мировой экономики. Обзор. Глобальный прогноз. Всемирный Банк [сайт]. URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/publication/global-economic-prospects>

<sup>5</sup> Подробнее о концепции всемирной мятежевойны см.: Е. Месснер. Мятежевойна. Независимая газета [сайт]. URL: [https://nvo.ng.ru/history/1999-11-05/7\\_rebelwar.html](https://nvo.ng.ru/history/1999-11-05/7_rebelwar.html). О перспективах преодоления соответствующих угроз в XXI веке см., в частности, В. Балытников. Как усовершенствовать международный правопорядок. Независимая газета [сайт]. URL: [https://www.ng.ru/ideas/2002-04-11/11\\_oon.html](https://www.ng.ru/ideas/2002-04-11/11_oon.html)

Это отнюдь не преувеличение. Начавшиеся на рубеже весны-лета в США выступления якобы «угнетенных меньшинств» (погромы, разрушение памятников истории и культуры, попытки добиться освобождения заключенных за уголовные преступления и т.д.) быстро перекинулись вначале на страны Западной Европы, а затем и на другие страны мира. Да, все это имеет объективные предпосылки: так, к примеру, в июне 2020 г. уровень безработицы в Соединённых Штатах возрос до 25 процентов «гражданской рабочей силы» (аналогичная ситуация имела место только в 1929-1932 гг.), а в декабре 2020 года британские специалисты сочли экономический кризис 2020 года крупнейшим за последние сто лет (то есть способным превзойти по своей глубине и последствиям помянутую выше «Великую Депрессию»)<sup>1</sup>. Но не стоит объяснять их поддержку только внутренними проблемами западной цивилизации. Ведь недаром многие **западные «лидеры мнений» открыто провозгласили «восстание меньшинств» началом «глобальной культурной революции»**. При этом возникает вопрос - ужели нынешние адепты подобной глобальной революции не помнят, что предыдущая (локальная!) культурная революция дала «в одной отдельной взятой стране» (КНР) десятки миллионов (!) жертв,<sup>2</sup> вследствие чего и была осуждена в Китае даже на конституционном уровне!

Но даже взятое вместе все вышеперечисленное не создает такой страшной угрозы социальных катаклизмов, которую влечет за собой подлинный **глобальный массовый социальный психоз**, по-видимому, охвативший население большинства стран Глобального Севера.

Его открытое проявление совпало с началом пандемии COVID-19, что было официально признано ВОЗ. Разумеется, данная проблема сразу же получила и социально-правовое измерение. Так, на Санкт-Петербургском Международном Юридическом Форуме 2020 г. руководители государственных органов различных стран обсуждали вопрос о том, что следом за пандемией COVID-19 идет пандемия психических расстройств. Рост числа указанных расстройств назван в числе крупнейших макроугроз в принятом летом 2020 г. исполнительном указе президента Д. Трампа о полицейской реформе в США<sup>3</sup>.

При этом необходимо понимать, что понятие «массовый социальный психоз» — это не некий эвфемизм. **Это подлинно массовое индуцируемое поражение психики, лишаящее людей способности адекватно воспринимать действительность**. В мировой психологии и психиатрии эта проблема подробно исследована Юнгом и Ясперсом, в отечественной – профессорами Ковалевским, Бехтеревым, Россолимо и Александровым. Налицо **реальная психическая эпидемия (аналогичная массовому расстройству психики во время трагических событий 1917-1920 гг., нацистской диктатуры 1933-1945 гг., а также антиконституционного переворота («майдана») 2014 г. на Украине)**. Увы, это подтверждается и соответствующими социологическими данными. Так, к примеру, в нашей стране более половины населения (по данным на начало осени 2020 года) не считает коронавирусу

<sup>1</sup> Прививка от кризиса: спасут ли ковид-вакцины мировую экономику. BBC [сайт]. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-54960982>

<sup>2</sup> Википедия [сайт]. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Культурная\\_революция\\_в\\_Китае](https://ru.wikipedia.org/wiki/Культурная_революция_в_Китае)

<sup>3</sup> Executive Order on Safe Policing for Safe Communities. The White House [site]. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-safe-policing-safe-communities>

реальной угрозой, требующей принятия жестких противоэпидемических мер, по сути, отвергая саму необходимость таковых<sup>1</sup>. В других странах Глобального Севера данные социологов, как правило, показывают такую же картину (так, во Франции почти две трети опрошенных признались в несоблюдении карантинных мер)<sup>2</sup>. Строго говоря, реальное общение со множеством пораженных массовым безумием людей говорит об этом лучше любых социологических опросов...<sup>3</sup>

Исходя из всего этого, с ростом понимания того факта, что коронакризис (спровоцированный COVID-19, но вызванный отнюдь не им, а поистине позорной неготовностью современного человеческого социума к принципиально типичным для истории человечества угрозам<sup>4</sup>), пришел «всерьез и надолго», крайне актуальной становится **необходимость формирования «новой [но традиционной] нормальности»**.

Представляется целесообразным применительно к условиям нашей страны выделить пять основных задач, решение которых позволит сформировать помянутую «новую традиционную нормальность».

**1. Успокоение людей (вывод масс из состояния социального психоза).** Это может быть достигнуто с одной стороны – демонстрацией компетентности, твердости и успешности действий власти, а с другой – всемерным убеждением граждан в том, что власть надежно защищает их интересы.

**2. Уяснение и признание ошибок прошлого.** Английская поговорка гласит «Если что-то пошло не так – вернитесь к тому [состоянию системы], когда все шло нормально, найдите ошибку, признайте ее и продолжайте путь».

**3. Восстановление позитивного и конструктивного социального мировоззрения населения.** Когда ошибки признаны, а уроки извлечены – настает время определять новые пути жизни общества и идти по ним.

**4. Определение актуальных в сложившихся условиях целей и направлений развития социума (и человечества в целом).** Ведь изменению объективных обстоятельств должно соответствовать изменение целеполагания.

**5. Всеохватывающая социальная мобилизация,** направленная на решение новых задач и достижение новых целей (которые, однако, должны вытекать из возвращения к традиционному здравому смыслу и подтверждаться общецивилизационной социально-исторической практикой).

**Очевидно, что в современных конкретно-исторических условиях именно и только единая система публичной (или иначе говоря – де-факто государственной в широком смысле этого слова)<sup>5</sup> власти нашей страны,** предназна-

<sup>1</sup> См., в частности: Большинство россиян боятся COVID-19 меньше карантина. Mail.ru[сайт]. URL: <https://news.mail.ru/society/43504773>

<sup>2</sup> При том, что антиковидные правоограничения в целом соответствуют международному и внутригосударственному праву (об этом см., в частности, «Ответы на вопросы о мерах, принимаемых в московской области в целях противодействия пандемическому распространению коронавирусной инфекции» URL: <https://ciptus.mgou.ru/upload/iblock/aee/Otvety-na-voprosy.pdf>

<sup>3</sup> Коронавирус в мире: французы массово нарушают карантин, в Германии говорят, что дальше будет хуже. BBC[сайт]. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-54919415>

<sup>4</sup> Об этом см., в частности: Доклад РСМД и НИУ ВШЭ «Защита мира, Земли, свободы выбора для всех стран...». НИУ ВШЭ [сайт]. URL: [https://www.hse.ru/data/2020/04/27/1544981528/Защита\\_мира.pdf](https://www.hse.ru/data/2020/04/27/1544981528/Защита_мира.pdf)

<sup>5</sup> Так, Европейский Суд по правам человека постановил, что местные (то есть муниципальные) власти

ченая, согласно новой части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации, для «наиболее эффективного решения задач в интересах населения», **способна** (воплощаясь в реальную жизнь в качестве теперь уже абсолютно бесспорной конституционной ценности), решить все пять указанных выше задач, а через посредство одного обеспечения **достичь высшей конституционной цели – сохранения и развития государства, общества и его членов, обеспечения подлинного блага наших сограждан и внесения необходимого вклада в дело защиты, сохранения и надлежащего преобразования всей человеческой цивилизации.**

Однако необходимо понимать, что достижение этой цели посредством выполнения описанных выше задач является в современных условиях сложнейшим делом.

Государство, согласно традиционному (восходящему к Аристотелю и Цицерону, Иоанну Златоусту и Августину Иппонийскому, Григорию Двоеслову и Гегелю) пониманию представляет собой всеохватывающую политическую организацию общества, по словам того же Августина, «состоит из граждан как текст из букв».

Первый президент Республики Казахстан, лидер казахстанской нации Н.А. Назарбаев еще за несколько лет до наступления нынешнего кризиса говорил о том, что грядущий **кризис** (независимо от того, что будет его непосредственной причиной) в конечном итоге будет **вызван состоянием современных людей (в значительном своем большинстве испорченном эгоистической и паразитической идеологией общества потребления).** Думаю, ученым и практикам стоит обратить особое внимание на его слова.

В этой связи полагал бы правильным отметить, что **задачей государства (а следовательно, и системы органов публичной власти) является, в том числе, и адаптивное воспитание и перевоспитание своих граждан** (которые должны приспособиться к условиям крушения помянутого выше потребительского идеала)<sup>1</sup>.

**Разумеется, оно должно осуществляться на основе ценностей,** закрепленных в **Конституции Российской Федерации** (в том числе – в новых ценностных нормах, положения которых в ходе прошедшей конституционной реформы 2020 г. были закреплены в главе 3 наивысшего юридического акта нашей страны).

Главным результатом соответствующего воспитывающего воздействия государства (которое должно осуществляться с использованием всей звеньев и уровней единой системы публичной власти) должно стать создание системы направления всех сил нашего общества и его членов на решение жизненно важных задач сохранения и развития России и ее народа в условиях современного глобального кризиса. Это потребует, в том числе, и выстраивания новой системы разумного баланса прав, обязанностей и ответственности граждан перед обществом и государством, а органов (и уровней) публичной власти – перед гражданами.

входят в систему государственного управления (см. Постановление Европейского Суда по делу «Ершова против Российской Федерации» (Yershova v. Russia) от 08.04.2010, жалоба № 1387/04, § 54 и далее). Собственно соответствующая позиция ЕСПЧ напрямую следует из традиционной европейской правовой доктрины, воплощённой, в частности, в Европейской хартии местного самоуправления, в преамбуле которой право на осуществление местного самоуправления признаётся разновидностью права граждан на участие в управлении делами государства.

<sup>1</sup> О помянутом крушении (ставшем очевидным задолго до коронакризиса) см., в частности. Балытников В.В. От гарантийного социального государства – к страхующему государству социального кредита // «Экономические стратегии». Январь-февраль 2019. № 1 (2019). С. 86-89.

ТЕОРИЯ



## РАЗДЕЛ 2.

### ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ КОРОНАКРИЗИСА

Системное толкование положений Конституции Российской Федерации, (как в старой, так и в новой ее редакции) позволяет рассматривать государственную власть и местное самоуправление как подсистемы **единой системы публичной власти**<sup>1</sup>. В 2020 году принцип единства публичной власти обрел прямое конституционное оформление. Содержание конституционных поправок в настоящее время постепенно раскрывается в законодательстве, что (по мнению директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Т.Я. Хабриевой) касается примерно 650 федеральных и региональных актов законодательства, а с учетом муниципальных правовых актов – десятков тысяч правовых актов<sup>2</sup>. При этом следует отметить, что все это накладывается на изменения законодательства, вызванные пандемией новой коронавирусной инфекции (только за первую половину 2020 г. соответствующим изменениям подверглись более 600 нормативных правовых актов федерального уровня, причем федеральные органы государственной власти ежедневно вносили оперативные изменения в 30 и более актов).

В условиях новых вызовов XXI века, в том числе вызова пандемии новой коронавирусной инфекции, принцип единства публичной власти обретает жизненно важное значение. Высшие конституционные ценности – прежде всего человек и общество – видятся целью взаимодействия всех публично-властных подсистем, то есть слаженной работы всех органов публичной власти, как в ординарных, так и тем более, в экстраординарных условиях.

Общемировой тенденцией стала **регионализация** многих вводимых антикризисных мер. Ситуация от региона к региону страны варьируется весьма существенно и «точечное» противодействие пандемии путем введения ограниченной неодинаковой степени и даже принципиально отличных правовых режимов в разных местностях позволяет не только контролировать санитарно-эпидемиологическую обстановку, но и поддержать экономику и социальную сферу регионов. Вызовы «новой нормальности» необходимо использовать для повышения эффективности взаимодействия органов публичной власти, в частности, предложить концепцию **«нового регионализма»** («нового федерализма» в федеративных государствах).

Экстраординарные условия особенно требуют четкости взаимодействия всех органов публичной власти в интересах населения, которая обеспечивается соче-

<sup>1</sup> См. подробнее: Чертков А.Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10.

<sup>2</sup> См.: Т.Я.Хабриева рассказала о дальнейшей работе после принятия поправок. [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: <https://ria.ru/20200709/1574103920.html> (дата обращения: 03.11.2020).

танием принципов единства публичной власти, **субсидиарности и сервисного подхода** к осуществлению публичной власти.

Суть принципа субсидиарности состоит в решении управленческих задач на том уровне, на котором это наиболее эффективно и на котором есть необходимые ресурсы. Субсидиарность требует гибкого механизма перераспределения полномочий между уровнями публичной власти, особенно в кризисных условиях. В качестве примера стоит отметить, в частности, что передача органам местного самоуправления полномочий, связанных с решением вопросов местного значения в качестве государственных полномочий, не создает излишней нагрузки на аппарат и бюджет муниципальных образований, но дает возможность регионам осуществлять методическую и ресурсную помощь, а также контролировать эффективность их исполнения<sup>1</sup>. Полагаю, что **эффективная практика**, при которой перераспределение полномочий зарекомендовало себя сугубо положительно, должна лечь в основу дальнейшего совершенствования федерального и регионального законодательства. Особенно это актуально сегодня в условиях «новой нормальности».

Внедрение названной практической парадигмы важно не только в ключе коронакризиса, но и, в частности, в аспекте укрупнения муниципально-территориальных единиц. Двухуровневую систему самоуправления (состоящую из поселений и муниципальных районов) в целом ряде субъектов Российской Федерации сменяет одноуровневая система, состоящая из городских и муниципальных округов. Аналогичные российским процессы проходят и во многих регионах зарубежных стран (от Канады до КНР, от ЮАР до Финляндии).

Укрупнение муниципалитетов и усиление их взаимодействия с регионами в деле обустройства местной жизни во многом обусловлены грузом годами не решавшихся проблем, в особенности неудовлетворенностью населения качеством публичных услуг на местах и качеством жизни в целом. Проблемы повышения качества публичных услуг в шаговой доступности в сопряжении с возрастанием степени вовлеченности населения в публичные дела в мировой практике решаются посредством внедрения сервисного подхода к реализации региональной и муниципальной компетенций. Основа сервисного подхода состоит в обусловленности организации и деятельности органов публичной власти эффективным обслуживанием потребностей и интересов населения. В создаваемых городских (муниципальных) округах важно **сочетать повышение эффективности** решения вопросов местного значения за счет единства округа и аккумуляции его ресурсов с предоставлением местному сообществу **новых возможностей взаимодействия** с органами публичной власти, в т.ч. посредством цифровых технологий.

Законодательные новеллы последних лет, направленные на обеспечение единства публичной власти, как и конституционная реформа 2020 года, очевидно, представляют собой объективную необходимость, которую наглядно доказали вызовы пандемии новой коронавирусной инфекции. В условиях пандемии ограничивающие властные меры продиктованы защитой высших конституционных

<sup>1</sup> См. подробнее: Чертков А.Н. Государство и местное самоуправление в России: принцип единства публичной власти и проблема разграничения ее компетенции // Вестник Московского государственного областного университета. 2020. № 2.

ценностей (жизнь и здоровье людей). Гибкие механизмы взаимодействия подсистем единой публичной власти являются базовым условием для выработки и оперативной реализации таких мер.

Во многих странах идет поиск оптимального механизма взаимодействия государства, местных властей и гражданского общества в условиях пандемии. Режим повышенной готовности, который используется в России в период пандемии, вполне охватывает действия органов публичной власти и бюджетных учреждений. Вместе с тем, представляется необходимой проработка вопроса о целесообразности введения нового, **особого режима осуществления публичной власти** (с условным рабочим названием **«особое положение»**), который может быть детализирован по степени жесткости, иметь виды и подвиды. Предлагаемый новый правовой режим позволит принимать как ограничительные, так и стимулирующие меры для преодоления новых эпидемиологических угроз (равно как и возможных новых природных и техногенных угроз) в рамках взаимодействия всех органов публичной власти между собой, а также с гражданским обществом (в т.ч. населением регионов и муниципалитетов) как носителем и источником публичной власти.

Публичная власть представляет собой не просто сумму государственных и местных органов, но прежде всего - власть, осуществляемую в интересах народа, с участием народа и под его контролем. Публичная власть – это прежде всего власть общества, власть народа. В силу этого даже в чрезвычайной ситуации следует как минимум более тщательно и своевременно информировать население об ограничительных мерах, а в ряде случаев и обсуждать с людьми условия режима. К сожалению, в 2020 году власти многих стран не смогли в полной мере выстроить эффективный диалог с обществом. Чередование различных ограничительных режимов, поспешные введение и отмена ограничительных мер (не всегда последовательных во многих странах) – все это негативно воспринимается населением и ведет к игнорированию этих самых необходимых мер. При этом гражданское общество часто склонно воспринимать ограничительные меры критически и при этом требовать больше стимулирующих мер. Вопрос об их достаточности во многих странах продолжает носить остро-дискуссионный характер.

Практически все развитые государства мира столкнулись в той или иной степени с психологической травмой населения перед введением повторных ограничительных мер. Если ограничения «первой волны» воспринимались населением относительно спокойно, то повторные ограничения воспринимаются значительно тяжелее. При этом в условиях неопределенности мутаций неизвестного вируса и зависимости властей от сообщества вирусологов, информирование населения о пандемии и ограничительных мерах зачастую осуществляется непоследовательно, несвоевременно и неубедительно. Более того, информационное пространство большинства стран наполнялось многочисленными домыслами и нагнетанием обстановки, в том числе в государственных СМИ. Важно отметить, что такую информацию получают и заразившиеся коронавирусом люди, и она не способствует их выздоровлению. Все вышеизложенное ведет к непониманию, к нарушениям ограничительных мер и даже в ряде случаев к беспорядкам.

Примером успешного взаимодействия органов публичной власти и структур гражданского общества стала Южная Корея, сочетавшая всестороннее информи-



рование людей и взаимное доверие власти и общества. В Европе страной такого рода эффективного взаимодействия органов публичной власти и гражданского общества после перенесенных потрясений первой волны COVID-19 стала Италия<sup>1</sup>.

В сущностном аспекте важно отметить своевременность и эффективность действий властей многих российских регионов в противодействии распространению инфекции, особенно Москвы и Московской области, которые подверглись наибольшему риску. В частности, обращение губернатора Московской области А.Ю. Воробьева к министру (и бывшему губернатору Московской области) обороны С.К. Шойгу с просьбой о помощи со стороны военных медиков<sup>2</sup> и ее оказание способствовало снижению распространения вируса в регионе.

В период второй (и уже начинающейся в некоторых странах третьей) волны пандемии все государства стремятся избегать жестких общенациональных карантинных и локдаунов. Мировая и национальные экономики понесли потери, повторные меры тотального карантина могут нанести непоправимый ущерб. Жесткие меры также травмируют психику населения и в ряде случаев ведут к массовым беспорядкам. Избежать общенационального карантина возможно лишь при соблюдении необходимых ограничительных мер локального характера. Экстраординарные меры оправданы на ограниченное время в отдельных местностях, особенно на ранней стадии каждой из эпидемических волн, как это имело и имеет место в Китае и Индии.

Оптимальным видится, прежде всего, усиление общих мер профилактического характера (массовое тестирование, оснащение медучреждений, сокращение мобильности населения, физическое дистанцирование, ношение масок, ограничение массовых мероприятий, максимальный перевод трудовой и образовательной деятельности в «онлайн формат») при широкой просветительской работе. Усиление ограничительных мер возможно по регионам и даже по муниципальным образованиям сообразно эпидемиологической обстановке, вплоть до введения в отдельных местностях чрезвычайного положения. При этом необходимо широкое своевременное и доступное информирование населения о вводимых мерах, условиях их отмены или продления, а также усиление цифровизации жизни общества.

В случае игнорирования гражданским обществом (общественными объединениями, работодателями, домохозяйствами, отдельными гражданами) ограничительных мер и средств индивидуальной защиты, власти будут вынуждены вводить жесткие ограничения. От гражданского общества требуется известное институциональное развитие, гораздо большая социальная ответственность и элементарная «школа самоуправления». Без самоорганизации, только предъявляя претензии к органам власти, невозможно участие гражданского общества в осуществлении публичной власти в качестве третьей ее подсистемы (наряду с подсистемами госу-

<sup>1</sup> См.: Соблюдают ли в Италии масочный режим? Нет. Здесь нет режима, все просто носят маски [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: <https://nv.ua/opinion/koronavirus-italiya-kak-zhivut-italyancy-vo-vremya-karantina-poslednie-novosti-50113566.html> (дата обращения 30.09.2020).

<sup>2</sup> См.: С.К. Шойгу сообщил о просьбе А.Ю. Воробьева помочь бороться с вирусом в Подмоскovie [Электронный ресурс] // [сайт]. URL: <https://www.rbc.ru/society/24/04/2020/5ea2e0609a7947b3fa0a6d1b> (дата обращения 20.08.2020).

дарственной и муниципальной властей)<sup>1</sup>. Социальная ответственность и гражданская солидарность особенно актуальны в кризисных ситуациях, положительные примеры которой наглядно проявились в волонтерском движении.

Предприятиям, организациям, учреждениям важно шире использовать дистанционные формы работы, но не повышая нагрузку на работников и не снижая оплату труда, что нередко происходит в 2020 году. Работодателям необходимо менять формат мышления, отказываться от частых очных совещаний и очного подписания многочисленных документов. Использование в работе дистанционных цифровых технологий помогают существенно снизить угрозу распространения вируса.

«Вторая волна» пандемии характеризуется «омоложением» пациентов, в связи с чем органам публичной власти приходится искать баланс между основополагающими конституционными и социальными ценностями – здоровьем детей и молодежи и качеством их образования. При этом «вспышки» распространения коронавирусной инфекции в учебных заведениях, особенно детских, не только способствуют распространению инфекции, но и наиболее остро воспринимаются обществом.

В силу этого дистанционное обучение должно стать важной частью образовательного процесса в условиях пандемии, но не может полностью заменить все остальные формы. Весьма перспективным видится развитие смешанного (аудиторно-дистанционного) формата обучения. Практические занятия необходимо проводить частично дистанционно, а частично – аудиторно, лекционные формы можно полностью перевести в «онлайн формат», равно как и организационные вопросы образования (условные «педагогические советы», «ученые советы» и совещания).

Очевидно, что сфера здравоохранения также должна претерпеть существенные изменения. В частности, требуется восстановление ориентации системы здравоохранения на традиционную для нашей страны «модель Семашко», обеспечивающую всеобщий охват населения доступной, качественной и эффективной медицинской помощью. При этом особенно важно продолжать развитие всех «нековидных» направлений, поскольку в 2020 году в мире ухудшилась ситуация с сердечно-сосудистыми, онкологическими и прочими «традиционными» заболеваниями (также с рядом более «традиционных» эпидемических (в том числе особо опасных) заболеваний, например с корью).

В заключение представляется необходимым отметить и необходимость трансформации отношений власти с гражданским обществом. В отношении последнего следует делать больший упор на информирование, убеждение и солидарность. В то же время самому гражданскому обществу требуется большее институциональное развитие, и самое главное – большее укоренение составляющих его институтов в парадигме социальной ответственности. Для достижения гармонии в данном вопросе необходимо всемерное **укрепление взаимного доверия и уважения** между институтами гражданского общества и органами единой системы публичной власти.

<sup>1</sup> О подсистеме общественной власти см., например: Современные проблемы организации публичной власти: Монография” (рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014 // СПС «КонсультантПлюс»; Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5-11.

## РАЗДЕЛ 3.

### СПЕЦИФИКА РЕЖИМОВ УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ «НОВОЙ НОРМАЛЬНОСТИ»

**Режим управления.** Прежде всего, необходимо определиться с тем, что на современном этапе государственного строительства в России вкладывается в понятие «режим управления» в теории, и как теоретические конструкции используются в реальной управленческой действительности на практике. Как известно, термин «режим» имеет латинское происхождение [лат. «regimen» – управление]. В настоящее время сложилось представление, что режим есть прежде всего **совокупность методов**, которые используются органами исполнительной власти, в широком смысле органами государственного управления в целях проведения государственной политики как совокупности целей и задач, практически реализуемых государством, и средств, используемых при этом. Тогда как метод управления, условно говоря, есть возможность соответствующего воздействия со стороны управляющего субъекта на управляемый объект. Таким образом, режим управления представляет собой совокупность методов и исполнительно-распорядительную управленческую деятельность тех субъектов, которые их используют в процессе государственного управления. По своей природе режим управления является административно-правовым, поскольку так или иначе устанавливается на основе норм закона и норм, изданных на его основе, исполнительными органами публичной власти (органы исполнительной власти федерального и регионального уровней и исполнительные органы муниципальных образований), и практически этими органами реализуемыми.

Административно-правовой режим или режим управления – это определенное сочетание административно-правовых средств регулирования, опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия. Оно отражается в том, что субъекты правоотношений по своему статусу занимают юридически неравные позиции. Посредством способов правового регулирования государство устанавливает рамки допустимого поведения субъектов административно-правовых отношений.

Следует сказать, что административно-правовой режим предполагает не только установление соответствующих правил поведения в сфере государственного управления, но и определение порядка их соблюдения всеми участниками правоотношений. Однако такая модель административно-правового регулирования является идеальной и не вполне совпадает с реалиями повседневной жизни. Субъекты административно-правовых отношений далеко не всегда следуют требованиям правовых норм и выполняют возложенные на них обязанности, соблю-

дают запреты, а нередко эти запреты нарушают. Поэтому государство использует метод принуждения для обеспечения соответствующего режима управления.

Административно-правовой режим в отечественной административно-правовой науке традиционно определяется как основанный на нормах административного права порядок функционирования его субъектов, направленный, прежде всего, на недопущение, а в необходимых случаях преодоление негативных явлений в соответствующей сфере государственного управления<sup>1</sup>. При этом в современном мире, в условиях глобальной социально-экономической дестабилизации, в правовой практике разница между обычным и чрезвычайными режимами управления стирается.

В пункте 1 статьи 3 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>2</sup> государственное управление определяется как деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности. Государственное управление главным образом осуществляют органы исполнительной власти федерального и регионального уровня и его роль и значение, особенно в экстремальных условиях, резко возрастают.

Практика показала, что, столкнувшись с глобальной мировой проблемой пандемии, современные государства в подавляющем своем большинстве оказались ни в правовом, ни в организационном, ни в санитарном отношении не готовы к тому, чтобы противостоять не только самому этому негативному явлению, но и, что также немаловажно, предвидеть негативные последствия им порождаемые, а значит и эффективно их устранять. Прежде всего, речь идет о негативных последствиях для населения в целом, а также отдельных секторов экономики (сфера обслуживания, торговля, туризм, транспорт) и социальной сферы (образование, культура). Возникло положение, когда конституционные права человека и гражданина продолжают оставаться юридически незыблемыми, но при этом общественные интересы требуют того, чтобы их реализация не создавала угрозу интересам личности, общества и государства, а также в полной мере соответствовала интересам национальной безопасности в том виде, как она понимается в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной президентским Указом от 31 декабря 2015 года № 683<sup>3</sup>. И здесь приходится констатировать, что несмотря на принимаемые российским государством экстренные меры, ситуация по-прежнему остается сложной.

**Новая нормальность.** В этих условиях стало складываться такое ранее не известное в современном мире явление, как «новая нормальность», которое требует понимания на основе всестороннего научного осмысления и адекватного правового и организационного обеспечения, прежде всего положениями адми-

<sup>1</sup> О принципиальном согласии по поводу определения понятия административно-правового режима ученых-административистов не только России, но и всего постсоветского североевразийского пространства см, в част., Федорако А.И. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению административно-правового режима миграции иностранцев: автореферат дисс. канд. юрид. наук. Минск, 2014. – 27 с.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации РФ. 2014. № 26, часть I. Ст. 3378.

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1, часть I. Ст. 212.

нистративного законодательства, сформированного на основе выработанной государством и проводимой им административной политики.

В самом общем виде «новая нормальность» — это ситуация, когда в условиях правовой незыблемости конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина, объективно существует реальная угроза жизни и здоровью населения страны. А потому в общественных интересах осуществляется не только временное ограничение этих прав и свобод, но и введение в сферу частно-правовых отношений элементов административно-правового регулирования, приобретающих доминирующее значение.

Так, например, договор купли-продажи между гражданином с одной стороны и торговой организацией, например, продуктовым магазином обусловлены соблюдением гражданином масочно-перчаточного режима. При его несоблюдении торговая организация не только вправе, но и обязана в одностороннем порядке отказаться от вступления в договорные отношения купли-продажи. То же можно сказать и применительно к договору перевозки. При входе в метро будущему пассажиру предлагается надеть маску и перчатки, как обязательное условие заключения с ним договора перевозки, и в случае отказа выполнить данное обязательное условие ему отказывают в заключении договора перевозки. Возможен вариант, когда тот же гражданско-правовой договор перевозки может быть расторгнут в одностороннем порядке по инициативе уполномоченных на то должностных лиц перевозчика. В условиях режима самоизоляции стал чрезвычайно активно развиваться такой вид услуг, как доставка на дом продуктов питания, заказ которых осуществлен дистанционно с использованием современных информационных технологий.

Не будет излишним отметить, что «новая нормальность» — это явление наднациональное, которое в «эпоху коронавируса» и вызванного им «коронакризиса» носит общемировой характер. Причем экономически развитые, правовые, демократические государства, имеющие высокие стандарты и устоявшиеся традиции в области обеспечения прав и свобод человека вводят меры, которые эти права так или иначе ограничивают. В число ограничительных мер входят: общенациональный карантин или карантин в границах определенной территории; комендантский час (запрет передвижения в ночное время); масочно-перчаточный режим; закрытие или ограничение объектов общественного питания (рестораны, кафе, бары), закрытие или ограничение работы развлекательных заведений; проведение спортивных мероприятий, например, футбольных матчей, без зрителей.

«Новая нормальность» уже активно влияет на государственное управление как в современной России, так и во всем мире в целом. Однако она не в полной мере имеет под собой правовую основу в виде действующих правовых норм. Условия «новой нормальности» предполагают возможность достаточно существенных ограничений конституционных прав человека и гражданина. Эти права в нашей стране согласно части 3 статьи 55 Конституции могут быть ограничены не иначе, как федеральным законом, только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Учитывая положения российской Конституции, в статье 2 которой провозглашается, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а государ-

ство обязано их признавать, соблюдать и защищать, необходимо обеспечивать баланс между правами и свободами с одной стороны, и возможным их ограничением в общественных интересах – с другой стороны. Права человека, понимаемые как проявление и конкретизация (естественно и неотчуждаемо) присущей ему свободы, могут обеспечиваться только посредством их ограничения. Выражая (как и право в целом) меру свободы человека в обществе, права человека реализуются на основе их взаимного признания участниками социального общения, а значит и ограничения каждого свободой другого. Защита прав и свобод человека со стороны государства предполагает предоставление государственным органам и должностным лицам публично-властных полномочий, связанных с установлением порядка и пределов их осуществления, а это и означает ограничение прав и свобод.<sup>1</sup> Разумеется, цели, содержание и применение указанных ограничений во всех случаях должно определять прежде всего *bono publico* – общее (общественное, общесоциальное) благо.



---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Варламова Н.В. Интересы национальной безопасности как основание ограничения прав человека (по материалам практики Европейского Суда по правам человека). Права человека и национальная безопасность // Труды Института государства и права Российской академии наук. № 1/2013. С. 164-165.

# ПРАКТИКА



## РАЗДЕЛ 4.

### РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННОГО, РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЕЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ РЕЖИМОВ УПРАВЛЕНИЯ В ПЕРИОД КОРОНАКРИЗИСА

Реформа, касающаяся разграничения предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления<sup>1</sup>, привела к сокращению регулятивных полномочий субъектов Российской Федерации в различных сферах общественных отношений. Некоторые полномочия, ранее закрепленные за субъектами Российской Федерации в качестве их собственных полномочий, были изъяты из их ведения или перешли в разряд полномочий, делегированных Российской Федерацией для исполнения. Эта общая тенденция коснулась в том числе полномочий в сфере здравоохранения, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, осуществления мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями.

В конституционной практике сложился общий подход, предполагающий, что регулирование прав и свобод и их ограничение являются исключительной прерогативой федерального законодателя<sup>2</sup>. Субъекты Российской Федерации не вправе вводить для граждан и организаций ограничения прав и свобод, которые прямо не предусмотрены федеральными законами. Деятельность судов и прокуратуры обеспечивала строгое следование такой практике.

Угроза распространения на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в начале 2020 г. потребовала принятия срочных превентивных мер, направленных на изоляцию зараженных лиц, своевременное выявление заболевших, ограничение возможности быстрого распространения инфекции и иное адекватное реагирование на пандемию.

Конституция и законодательство Российской Федерации предусматривают возможность экстраординарных мер борьбы с эпидемиями, включающих в себя введение отдельных ограничений прав и свобод, в рамках режима чрезвычайного положения<sup>3</sup>. Однако этот правовой режим, относящийся к исключительному ведению федерального уровня власти<sup>4</sup>, не был использован в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции 2020 г.

<sup>1</sup> Федеральные законы от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ, от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ и др.

<sup>2</sup> Пункт «в» ст. 71, ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

<sup>3</sup> Статьи 56, 88, 102 (п. в ч. 1) Конституции Российской Федерации, статья 1 (часть первая), 3 (пункт «б»), 13 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»

<sup>4</sup> Часть 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации.





Специальный Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» относил регулирование порядка осуществления ограничительных мер, определение их состава, осуществление санитарно-эпидемиологического надзора и издание в связи с этим обязательных для граждан и организаций постановлений, предписаний, принятие иных неотложных мер по борьбе с эпидемией, сопряженных с ограничением прав и свобод, к ведению федеральных органов государственной власти (ст. 5, 10, 11, 31, 33, 34 и др.).

Между тем в ситуации 2020 г. борьба с пандемией потребовала тесного взаимодействия общегосударственного, регионального и муниципального уровней власти в условиях чрезвычайного режима управления. Возникла необходимость принятия комплекса управленческих и экономических решений, создания в каждом регионе единого центра, обеспечивающего контроль за распространением инфекционного заболевания и иные адекватные меры реагирования. Эти задачи не могли быть решены территориальными органами уполномоченных федеральных ведомств. Поэтому органам государственной власти субъектов Российской Федерации пришлось начинать решение указанных задач с дефицитом полномочий, в том числе в части возможности введения необходимых ограничений для граждан и организаций. Потребность в расширении соответствующих полномочий субъектов Российской Федерации и учете региональной специфики распространения новой коронавирусной инфекции была отмечена в выступлениях Президента Российской Федерации.

Кроме того, Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» не предусматривал возможность установления какого-либо специального правового режима при угрозе распространения инфекции, предусматривающего введение карантина, а также возможность введения ограничительных мер и дополнительных обременений в отношении граждан и организаций до официального введения карантина. В сложившейся ситуации в ряде регионов выход был найден в применении по аналогии положений Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и введении режима повышенной готовности при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации (подпункт «б» пункта 6 статьи 4.1).

Данный Федеральный закон пришлось применять по аналогии, хотя его действие не распространялось на случаи возникновения эпидемии или ее угрозы. Введение каких-либо карантинных мер или мер по предупреждению инфекционных заболеваний указанный Федеральный закон не регулировал. Подлежащий применению профильный Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» не предусматривал подобные превентивные меры.

Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» санкционировал уже сложившуюся в ряде регионов практику и распространил действие Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» на случай распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих (п. 1 ст. 2). Органы государственной власти субъектов

Российской Федерации были наделены полномочиями по установлению обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, в том числе в дополнение к правилам, установленным Правительством Российской Федерации (п.п. «а» п. 4 и п. 6 ст. 2).

На муниципальном уровне принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций согласно п. 8 статьи 4.1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» вправе только главы местных администраций соответствующих муниципальных образований и только из числа мер, предусмотренных пунктом 10 той же статьи, при этом прямо запрещено вводить какие-либо ограничения прав и свобод человека и гражданина (подпункт «д» указанного пункта 10). Таким образом, решения глав местных администраций носят правоприменительный характер, они не должны содержать новых правовых норм и ограничивать права и свободы.

Установление обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения не означает возможность произвольно ограничивать нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации права и свободы, установленные и гарантированные федеральными законами. Для того чтобы «правила поведения» отменяли нормы федеральных законов, гарантирующие определенный объем прав граждан и организаций, необходимо дополнить эти федеральные законы конкретными нормами, указывающими, какие именно ограничения вправе вводить субъекты Российской Федерации в рамках «правил поведения» при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Либо непосредственно в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» должны быть конкретно перечислены те ограничения свободы экономической деятельности, свободы передвижения, свободы перемещения товаров, работ и услуг, иных свобод, которые допускается вводить «правилами поведения» на уровне субъектов Российской Федерации. Отсутствие такого конкретизированного перечня возможных ограничительных мер скорее снижает эффективность соответствующей деятельности субъектов Российской Федерации, чем расширяет свободу их усмотрения.

Без должной конкретизации в федеральном законе объема полномочий субъектов Российской Федерации на практике уже возникали и могут впоследствии возникать сомнения в наличии у субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий. Поэтому актуальной задачей становится совершенствование федерального законодательства в части конкретизации полномочий субъектов РФ по принятию мер, обеспечивающих противодействие распространению опасных инфекционных заболеваний или возникновению иных подобных угроз.

В целевой модели Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» должен содержать четкий перечень мер и ограничений, которые могут вводиться органами государственной власти субъектов Российской Федерации при угрозе пандемии и при реализации такой угрозы. При этом в иных федеральных законах, посвященных регулированию конкретных прав и свобод, в идеале должны появиться корреспондирующие нормы, указывающие на возмож-

ность ограничения соответствующих прав и свобод в случаях, предусмотренных нормами указанного Федерального закона.

При этом возможен вариант оформления полномочий субъектов Российской Федерации по принятию необходимых мер и введению ограничений как полномочий Российской Федерации, передаваемых органам государственной власти субъектов Российской Федерации для исполнения. Возможен также вариант, когда соответствующие полномочия определяются федеральным законом, а сама передача этих полномочий субъектам Российской Федерации осуществляется при возникновении угрозы пандемии специальным постановлением Правительства Российской Федерации или указом Президента Российской Федерации.

На предварительном этапе следует обратить внимание на сохраняющийся дефицит полномочий субъектов Российской Федерации по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции и определить возможные пути восполнения этого дефицита. В частности:

в статье 6 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», устанавливающей закрытый перечень полномочий субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере, нет полномочий по введению каких-либо дополнительных обязанностей или ограничений для граждан и организаций, не предусмотренных федеральным законом;

указанным Федеральным законом (ст. 10 и 11) на граждан и организации не возложена обязанность выполнять предписания органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц субъектов Российской Федерации в данной сфере;

указанным Федеральным законом (ст. 33) не предусматривается возможность регулирования нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации порядка обследования, медицинского наблюдения или лечения лиц с подозрением на инфекционное заболевание или контактировавших с больными инфекционным заболеванием, или являющихся носителями возбудителей инфекционных болезней;

Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» не предусматривается проведение медицинских осмотров, освидетельствований (например, обязательное измерение температуры тела) в случаях, установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (ч. 6 ст. 46, ч. 4 ст. 65).

В силу ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации публичные интересы, к которым относится защита здоровья, могут оправдывать ограничения прав и свобод, если эти ограничения предусмотрены федеральными законами и отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми. Чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, четкой, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 г. № 14-П, от 30 октября 2014 г. № 26-П, от 8 декабря 2015 г. № 31-П и др.

Неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит – к нарушению принципа равенства, соблюдение которого может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу<sup>1</sup>.

Следовательно, при введении в условиях пандемии ограничений прав и свобод, в том числе свободы передвижения и свободы экономической деятельности, правовые нормы, устанавливающие такие ограничения, должны быть определенными по своему содержанию, не допускающими двойное толкование, неясность для субъектов общественных отношений в выборе должной модели поведения. Неопределенность правовых норм, устанавливающих ограничения в условиях пандемии, может снижать эффективность принимаемых мер противодействия распространению инфекционного заболевания, ослаблять защиту человека и его здоровья, порождать справедливое недовольство со стороны населения. Таким образом, введенные ограничительные меры обязательно должны проверяться на предмет юридической определенности предписаний, содержащихся в соответствующих правовых нормах.

Особое значение в условиях пандемии приобретают меры юридической ответственности за нарушение установленных государством правил поведения, в том числе административной ответственности за несоблюдение введенных ограничений. При этом любое административное правонарушение, а равно и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя из текста соответствующей нормы (в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами) каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий или бездействия. В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика<sup>2</sup>. Следовательно, в условиях пандемии должна обеспечиваться ясность для всех участников общественных отношений в том, какое поведение является допустимым, а какое – противоправным, влекущим административную ответственность. Эти вопросы не могут отдаваться на произвольное усмотрение правоприменительных органов.

При применении указанных мер административной ответственности необходимо обеспечить юридическую определенность самих требований, содержащихся в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и направленных на обеспечение режима повышенной готовности. То есть эти требования должны быть четкими и недвусмысленными, непротиворечивыми, понятными для граждан и должностных лиц, не допускающими неоднозначности в толковании и применении.

В условиях пандемии нет достаточного запаса времени на формирование устойчивой судебной практики и толкование судами правовых норм. Следова-

<sup>1</sup> Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 25 февраля 2004 г. № 4-П, от 6 декабря 2011 г. № 27-П, от 16 ноября 2018 г. № 43-П, от 23 января 2020 г. № 4-П и др.

<sup>2</sup> Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июня 2018 г. № 23-П, от 18 января 2019 г. № 5-П и др.



тельно, органы государственной власти должны стараться конкретизировать свои предписания всякий раз, когда возникает вероятность их неоднозначного понимания. Желательным вариантом является конкретизация предписаний, за нарушение которых наступает ответственность, непосредственно в тексте закона. Однако достаточно распространена практика бланкетных норм, при том, что сами правила, соблюдение которых обеспечивается мерами ответственности, зачастую устанавливаются подзаконными актами.

Если в тексте нормативного правового акта по объективным причинам сложно смоделировать все возможные на практике случаи, то в целях обеспечения определенности норм и единообразия их применения можно прибегать к изданию актов толкования, методических и разъясняющих документов. Такие документы, даже если они формально не являются источниками права, могут задавать правильную линию правоприменения, обеспечивать унификацию административно-управленческой практики. Эти конкретизирующие и разъясняющие документы должны быть непротиворечивыми и направленными на устранение неясностей в понимании правовых предписаний.



## РАЗДЕЛ 5.

### ЕДИНАЯ ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ СОВРЕМЕННОГО МИРА

Отсчет процесса цифровой трансформации государственного управления в нашей стране следует вести с 2008 г., когда Президентом Российской Федерации была утверждена первая Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации<sup>1</sup>. Для выполнения данной стратегии была разработана государственная программа «Информационное общество (2011-2020 гг.)»<sup>2</sup>, имеющая своей задачей развитие технической и технологической основы становления информационного общества, в том числе в части создания целостной и эффективной системы использования информационных технологий в сфере государственного управления, ставшая предметом междисциплинарных исследований<sup>3</sup>. Одна из четырех подпрограмм государственной программы, а именно «Информационное государство», предусматривала мероприятия по переходу к цифровизации функций государственного управления на основе:

- развития электронного правительства;
- повышения качества государственного управления за счет создания и внедрения современных информационных технологий;
- оказания услуг на базе информационных технологий в области медицины, здравоохранения и социального обеспечения;
- развития сервисов на основе информационных технологий в области образования, науки и культуры;
- поддержки региональных проектов в сфере информационных технологий.

За прошедшее с тех пор время Россия смогла достичь значительного прогресса в реализации концепции электронного правительства, предусматривающей предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Получили развитие многофункциональные центры и Единый портал госуслуг, региональные порталы госуслуг, началось формирование системы межведомственного электронного взаимодействия базовых государственных информационных ресурсов, создана и функционирует единая информационная система государственных и муниципальных закупок.

<sup>1</sup> Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 07.02.2008 № Пр-212) // Российская газета, № 34, 16.02.2008.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» // Собрание законодательства Российской Федерации, 15.11.2010, № 46, ст. 6026; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.12.2011 № 2161-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 19.12.2011, № 51, ст. 7543.

<sup>3</sup> Например, Смотрицкая И.И. Государственное управление в условиях развития цифровой экономики: стратегические вызовы и риски // Этап: экономическая теория, анализ, практика. 2018. № 4. С. 60-72.



Следует отметить, что, в связи с утверждением Президентом Российской Федерации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы<sup>1</sup>, отдельные специалисты заговорили о переходе к новому этапу трансформации институтов государственного управления - к формированию и развитию «цифрового правительства»<sup>2</sup>. В то же время Центр стратегических разработок (ЦСР) отмечает отсутствие в разработанном по поручению Президента Российской Федерации от 25 марта 2013 г. № Пр-646 Системном проекте электронного правительства Российской Федерации мер по реструктуризации процессов и использованию перспективных технологий, позволяющих добиться качественного нового состояния системы управления<sup>3</sup>,

Преимущества цифровой трансформации в публичном управлении не столь заметны, как в бизнесе, поскольку перед органами публичной власти не стоит вопрос выживания в конкурентной борьбе. Тем не менее, вопрос внедрения эффективных цифровых технологий и адаптации к модели существования в новой цифровой среде стоит и перед органами публичной власти всех уровней – от федеральных органов государственной власти до органов местного самоуправления.

В целом предлагаемые к внедрению дата-центричный и процессный (процессно-ориентированный) подходы должны обеспечить создание прозрачной системы государственного управления, характеризующейся следующими эффектами:

- проводится качественный реинжиниринг процессов документооборота с целью перехода от документов к данным и перевода указанных процессов в цифровую форму;

- государственные информационные системы переводятся на платформу, обеспечивающую взаимодействие при использовании любых хранимых данных и функционала на основе единых нормативных правил, а каждая вновь разрабатываемая государственная информационная система должна предусматривать ее автоматическую интеграцию с другими системами в рамках создания единой государственной информационной Платформы и формирования национальной инфраструктуры данных;

- внедрение искусственного интеллекта и максимальное устранение человеческого фактора при принятии решений в сочетании с максимально возможным раскрытием данных обеспечивает прозрачность принимаемых решений;

- принятие решений на основе данных, поступающих в режиме реального времени, а также достоверных и адекватно интерпретированных исторических данных позволяет повысить обоснованность принимаемых решений;

- цифровая экосистема, создаваемая государством совместно с независимыми поставщиками приложений и сервисов, обеспечивает мультиканальное удобное и оперативное взаимодействие граждан и бизнеса с государством;

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 15.05.2017, № 20, ст. 2901.

<sup>2</sup> Смотрицкая И.И., Черных С.И. Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления // Вестник ИЭ РАН, 2018, № 5, С. 26.

<sup>3</sup> Петров М., Буров В., Шклярчук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер)государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. – М., 2018. С. 18.

- система обратной связи от пользователей относительно уровня удовлетворенности решением их задач обеспечивает непрерывное совершенствование процессов;

- внедрение искусственного интеллекта и автоматизированных процессов принятия решений позволяет оптимизировать процессы и функционал госаппарата с сокращением штата государственных служащих.

На более высоком уровне в результате цифровой трансформации должна быть обеспечена высокая скорость внесения изменений в процессы управления, а также изменение механизмов принятия управленческих решений – за счет возрастания скорости и объема поступающих данных, а также возможностей их обработки с использованием искусственного интеллекта, оно должно стать более быстрым, системным и качественным.

Как подчеркивается в докладе РАНХиГС «Государство как платформа: Люди и технологии», «трансформация делается для граждан – пользователей Платформы, и основным ориентиром всех проводимых изменений должна стать максимальная удовлетворенность граждан. На всех уровнях управления ключевыми показателями процессов становятся именно удовлетворенность граждан предлагаемыми решениями их жизненных ситуаций, то есть качеством построения процессов на новой платформе».<sup>1</sup>

По сообщению газеты «Коммерсантъ», в сентябре 2020 года Председатель Правительства России М.В. Мишустин на встрече с участниками конкурса «Лидеры России» говорил о планах по выстраиванию взаимодействия между людьми и государством на основе «сервисной клиентоцентричной модели». Как было подчеркнуто в публикации, новым и наиболее нагруженным в этой конструкции было слово «клиентоцентричный», описывающее требования государства к чиновникам<sup>2</sup>. Была также отмечена повсеместная смена модели «исполнения госфункций» на «предоставление госсервисов».

Для достижения максимальной удовлетворенности граждан Министерством цифрового развития, массовых коммуникаций и связи в рамках цифровой трансформации предложена концепция «суперсервисов» - комплексных услуг по решению конкретных жизненных ситуаций гражданина. Отправной точкой в данной логике является период жизни гражданина, частью которого является ключевое событие (ключевая потребность), что запускает процессы информационного взаимодействия, обеспечивающего гражданина полным сопровождением и спектром услуг, связанных с удовлетворением возникшей потребности.

Председатель Правительства России М.В. Мишустин, выступая на форуме «Digital Almaty», заявил, что происходящая в мире «цифровая трансформация требует вообще переосмысления роли государства и организации работы, если хотите, федеральных органов или других органов власти»<sup>3</sup>. По его словам, цифровое развитие России пойдет путем встраивания в цифровую экосистему жизни людей и компаний бесконтактного обеспечения удобными услугами. При этом государство сможет быть уверенным, что его никто не обманывает, а

<sup>1</sup> Государство как платформа: Люди и технологии/ под ред. Шклярук М.С., – М; РАНХиГС, 2019. С. 53.

<sup>2</sup> Галиева Д. Электронное государство с человеческим лицом//Коммерсантъ, 21.09.2020.

<sup>3</sup> URL: <https://tass.ru/ekonomika/7652087>



экономическое и социальное развитие не сдерживается административными барьерами<sup>1</sup>.

Вместе с тем, нельзя игнорировать те угрозы, которые несет с собой цифровизация. Как указывает заместитель председателя Совета Безопасности Д.А. Медведев, «цифра», несомненно, станет важнейшим фактором экономического, социального и политического развития в постпандемийном мире. Но критически важно провести чёткое разграничение между благами, которые даёт цифровизация, и угрозой появления «цифрового Большого Брата», ограничения фундаментальных прав и свобод человека. Экономическая эффективность, которую несёт цифровизация, не может быть куплена ценой «цифрового тоталитаризма»<sup>2</sup>.

В литературе отмечаются проблемы реализации конституционных прав граждан, возникающие с развитием цифровых технологий: проблема ограничения права гражданина на тайну переписки<sup>3</sup>, прав на свободу совести и свободу вероисповедания, на неприкосновенность личной жизни, на неприкосновенность частной информационной сферы, на защиту частной жизни при обработке личных данных и на доступ к информации о содержании электронных записей и изменение их содержания либо удаление<sup>4</sup>.

Существует также проблема надежности и уязвимости цифровых систем. При том, что данные государственных электронных баз становятся первичными для все новых и новых категорий данных, существует необходимость защиты как их носителей от физического воздействия, так и самих данных от воздействия электромагнитных импульсов (вплоть до электромагнитной бомбы), хакерских атак и просто сбоев (убедительным примером такового может служить сбой системы электронного голосования Государственной Думы 9 июня 2020 года<sup>5</sup>). О рисках неправомерного сбора и распространения информации, содержащейся в создаваемом Едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации, предупреждала ФСБ еще на этапе обсуждения соответствующего законопроекта<sup>6</sup>.

Наконец, существуют сложности чисто субъективного характера, связанные со сложностями адаптации к изменениям, вызванным цифровой трансформацией. В частности, радикальный реинжиниринг организаций и переход к цифровым процессам могут привести к изменению требований к организационной структуре, количеству и компетенциям исполнителей, а следовательно, возможно исчезно-

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Медведев Д.А. Сотрудничество в сфере безопасности в период пандемии нового коронавируса// Россия в глобальной политике, 17.06.2020. URL:<https://globalaffairs.ru/articles/bezopasnost-v-period-pandemii/>

<sup>3</sup> Паливец А.С. Цифровизация правоотношений и ее влияние на реализацию отдельных конституционных прав граждан в Российской Федерации//Система конституционного права современной России: ценности, принципы, институты и нормы. Материалы XI Международного Конституционного Форума, посвященного 110-летию Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского. Саратов, 2020. С. 255.

<sup>4</sup> Головин Е.Г., Большакова В.М., Наумова Л.Ю. Обеспечение прав и свобод граждан и риски цифровизации//Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 2А. С. 5-6.

<sup>5</sup> URL:<https://www.interfax.ru/russia/712459>

<sup>6</sup> Степанова Ю., Новый В., Тишина Ю. Федеральная служба в опасности//Коммерсантъ, 13.11.2019.

вание целых уровней организационной иерархии. Скорость прохождения информации, вызванная переходом от документов к данным, изменится от недель и дней до минут и секунд, что потребует полного пересмотра регламентов и процедур обработки информации, требований к знаниям и навыкам сотрудников.

Эти изменения неизбежно отразятся на людях: может стать не востребовавшимся многолетний опыт, знание систем, использовавшихся многие годы. Наоборот, появится необходимость приобретения новых познаний, навыков анализа цифровых процессов, умения работать с данными. Однако при наличии взаимодействия с руководителем проекта трансформации, грамотно спланированных программ переподготовки кадров и готовности сотрудников к изменениям рабочих процессов, необходимым для повышения эффективности и продуктивности, стресс изменений может быть значительно смягчен. Понимание причин неприятия изменений и умение снять их поможет привести служащих к принятию нового формата работы и включению в него.

Цифровая трансформация государственного и муниципального управления не исчерпывается цифровизацией органов и проходящих в них процессов. Для цифровой трансформации необходима новая инфраструктура, новое программное обеспечение, эффективные механизмы внедрения, программы обучения и надежная текущая поддержка. Несомненно, неотъемлемой частью цифровой реальности ближайшего будущего являются искусственный интеллект, а также технологии Интернета вещей: интеллектуальные технологии, интеллектуальные пространства и гибридные IT-решения, которые повышают эффективность всех видов управленческих структур, прибыльность и конкурентоспособность бизнеса.

Внедрение данных технологий происходит по нескольким направлениям и усилиями нескольких министерств и корпораций. Так, по информации газеты «Коммерсантъ», ПАО «Ростелеком» планирует создать центр прикладных исследований «Цифровой город» и привлечь к сотрудничеству российские и зарубежные компании и вузы. В основу «Цифрового города» ляжет агрегационная платформа с рабочим названием Clarinet, к которой будут подключены субплатформы, среди которых IT-системы по аналитике «умного дома», управлению автономным транспортом, экологическому мониторингу, прогнозированию чрезвычайных ситуации и биометрии. По утверждению авторов «дорожной карты» проекта, внедрение «Цифрового города» поможет экономить муниципалитетам до 432 млрд. руб. ежегодно<sup>1</sup>.

Также в настоящее время Министерством строительства Российской Федерации разработаны проекты «Цифровой регион» (внедрение цифровых технологий в регионах, повышение качества госуправления и управления ресурсами ЖКХ) и «Умный город». МЧС и Национальный центр информатизации развивают проект системы «Безопасный город», которая должна объединить разрозненные IT-системы о чрезвычайных происшествиях в регионах, а госкорпорация «Росатом» претендует на статус единственного поставщика систем суперкомпьютерного моделирования для госструктур и разрабатывает собственный квантовый компьютер<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Королев Н. «Ростелеком» сыграет в города//Коммерсантъ, 12.08.2020.

<sup>2</sup> Королев Н. С государством сыграют в «умные города»//Коммерсантъ, 11.09.2020.

Вместе с тем, значительной проблемой является то, что в настоящее время финансирование регионов и муниципалитетов для создания инфраструктуры «умных городов», по сути, отсутствует, деньги рассредоточены между несколькими разрозненными программами. Как сообщила газета «Коммерсантъ», госкорпорация «Росатом» предложила заместителю председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Чернышенко обеспечить федеральное финансирование проектов по развитию систем «умного города» в регионах<sup>1</sup>.

Особое значение и особые черты приобретает цифровая трансформация в ситуациях режима повышенной готовности и чрезвычайной ситуации. Как показала ситуация со вспышкой коронавирусной инфекции COVID-19, в подобных ситуациях бурное развитие получают новые технологии, оказавшиеся востребованными в экстренных условиях во всех аспектах жизни общества.

Так, например, в условиях самоизоляции особое значение приобрели средства коммуникации: было организовано дистанционное обучение школьников и студентов на платформе Zoom, участие в научных и деловых мероприятиях также организовывалось дистанционно с применением тех или иных средств телеконференции.

В ряде регионов, в частности в Москве и Московской области были внедрены новые технологические средства, такие как система электронных пропусков. В данном случае необходимо отметить, что электронный пропуск – это технология значительно более удобная и безопасная, чем огромные очереди за пропусками, какие можно было видеть, к примеру, в репортажах из Краснодарского края или Саратовской области<sup>2</sup>.

С пандемией оказался связан и технологический прорыв по направлениям оказания услуг на базе информационных технологий в области медицины и здравоохранения: стала внедряться электронная медицинская карта, в условиях ограничения социальных контактов резко ускорилось внедрение телемедицины.

Впрочем, то же самое можно сказать и относительно любых иных сфер, являющихся объектами осуществления публично-властной деятельности. Для органов публичной власти пандемия явилась серьезным вызовом. Как отметил Президент России В.В. Путин, выступая перед участниками XVII пленарного заседания клуба Международного дискуссионного клуба «Валдай», «борьба с угрозой коронавируса показала, что эффективно действовать в кризисной ситуации может только дееспособное государство... Сегодня роль и значение государства важны»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Регионы стали вводить спецпропуска на время самоизоляции. Очереди за ними — оружие массового поражения коронавирусом // 360, 03.04.2020. URL: <https://yandex.ru/turbo/360tv.ru/s/news/obschestvo/oruzhie-massovogo-porazheniya/>. Также публикации по теме: В Саратове в очереди за спецпропусками выстроились сотни людей // Интерфакс, 01.04.2020. URL: <https://www.interfax.ru/russia/701991>; Жители Кубани жалуются на громадные очереди за пропусками для транспорта // ИА Regnum, 03.04.2020. URL: <https://yandex.ru/turbo/regnum.ru/s/news/2905099.html>.

<sup>3</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64261>

Вызванный пандемией COVID-19 резкий рост процессов цифровизации затронул практически все сферы государственного и муниципального управления – от процессов электронного предоставления государственных услуг до процессов перевода в электронный формат традиционных видов социальной деятельности в сфере культуры (дистанционные концерты, электронные выставки и т.д.). При этом необходимо отметить, что в этой сфере страны Азии и месоевразийского (постсоветского) пространства зачастую идут впереди западных стран.



# ПРИЛОЖЕНИЕ



## КРАТКИЙ ЭКСПЕРТНЫЙ АНАЛИЗ ЗАПРОСОВ И ПОТРЕБНОСТЕЙ, ВЫСКАЗЫВАЕМЫХ В АДРЕС ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ СО СТОРОНЫ НАСЕЛЕНИЯ НА УРОВНЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### Введение

Целью проведенного АО «ИнтерМедиаКом» экспертно-социологического исследования (результаты которого описываются ниже) стал анализ актуальной ситуации в области взаимодействия различных общественных групп с публичной властью на местном уровне (прежде всего - на уровне местного самоуправления). В ходе исследования изучались позитивные и негативные практики реализации возможностей местного самоуправления, структура общественных запросов, механизмы повышения эффективности социальной коммуникации. Также определялась степень социальной напряженности среди общественных групп, выявлялись имеющиеся риски роста деструктивных настроений, и разрабатывались предложения по налаживанию снижающих эти риски механизмов повышения эффективности коммуникации между властью и обществом.

Исследование проводилось с помощью сбора информации через онлайн-панель по методике «Трал» и проведения экспертных экспресс-интервью. В исследовании приняли участие несколько десятков специалистов из 14 регионов России (Республика Саха (Якутия), Краснодарский край, Красноярский край, Хабаровский край, Волгоградская область, Воронежская область, Иркутская область, Московская область (6 экспертов), Новгородская область, Омская область, Ростовская область, Самарская область, Тверская область, Москва).

### Источники социальной тревожности населения и их дифференциация

В сознании граждан присутствуют две основные группы новых факторов социальной тревожности. Первое — это то, что связано с опасностью заражения коронавирусом. Второе – то, что связано с введением ограничений в сфере экономической жизнедеятельности.

Общий уровень тревожности пока что, несмотря на определенный рост, колеблется в районе средних значений (в среднем около 5, максимально – не более 7 баллов по 10 балльной шкале). Страх перед коронавирусом слабеет (в том числе потому, что о нем стало гораздо больше информации). А вот уровень раздражения от зачастую проявляющейся неспособности государственной системы здравоохранения эффективно справиться с ситуацией и помочь даже критически больным людям – растет.

Кроме того, люди стали более агрессивно реагировать на неискренность власти. Отмечают задержки с публикацией статистики по заболевшим гражданам, разницу в методиках подсчета в разных регионах, отсутствие прямой коммуникации, а самое главное – недостаток реальной заботы о людях.

В целом обострились проблемы, связанные с уровнем жизни, заработной платой, ситуацией на рынке труда (в Московской области особенно остро ощущается весь комплекс проблем, связанных с маятниковой миграцией).

В период кризиса, вызванного эпидемией, социальный блок (в особенности – здравоохранение и образование) переживает дополнительную «стрессовую нагрузку» – как инфраструктурную (переполненность больниц и переведение обучения в дистанционный режим), так и кадровую (нехватка медицинского персонала и более явно осознаваемый недостаток компетентности у учителей в школах).

Сфера медицины в целом у большинства экспертов, по понятным причинам, вызывает серьезную обеспокоенность. Многие отмечают сложности работы медицинских учреждений в условиях необходимости обслуживания потока пациентов с COVID-19. Также эксперты подчеркивают необходимость восстановления позитивного имиджа профессии врача, который в последние годы за счет большого количества медийных инцидентов серьезной пострадал.

Более высок (в сравнении со средним по населению) уровень тревожности среди предпринимателей. И это неудивительно. Ведь, к сожалению, зачастую вторая волна коронавируса «добивает» предприятия, выжившие в период первой волны. Кроме того, у людей начинают массово проявляться пугающие предпринимателей новые паттерны культуры потребления, выработанные в период изоляции (ставка на покупки онлайн, боязнь посещать публичные места развлечений и общественного питания и т.д.). Наконец, подъему тревожности способствует и неопределенность общей экономической ситуации в мире.

## **Возможность роста деструктивных настроений**

На фоне общего роста тревожности обостряется восприятие нерешенных проблем – экологических (полигоны, вывоз мусора, вырубка деревьев), инфраструктурных (школы, объекты социальной инфраструктуры), невыполнения властями тех или иных обещаний, демонстративных трат и т.п.

Общий уровень социальной напряженности в обществе в целом весьма высок и, по мнению многих экспертов, может привести к росту деструктивных настроений. Но возможность перехода к активной протестной фазе во многом сдерживается объективно обусловленным акцентированием людей на личных вопросах «выживания», «обеспечения семьи», «заботе о здоровье близких».

Экспертов тревожит наблюдаемый рост деструктивных настроений в среде работников бюджетной сферы, особенно – среди государственных и муниципальных служащих, а также работников системы здравоохранения и образования. Они в первую очередь видят ошибки и неэффективность элементов системы, находясь внутри нее. Кроме того, именно они находятся «на передовой борьбы с коронавирусом» и вследствие стресса и переработок более остро реагируют на несправед-

ливость. В этой связи именно эти, ранее в целом лояльные к власти социальные группы, могут стать новым ядром формирования протестных настроений.

## **Механизмы снижения уровня тревожных ожиданий среди населения**

Ключевыми механизмами снижения уровня тревожности среди граждан опрошенные эксперты и представители общественности в большинстве своем считают совершенствование коммуникации между властью и населением - расширение каналов, скорость ответа, тональность реакции и ее «искренность в широком смысле».

Есть и чрезвычайно высокий запрос и на динамизм действия власти. В условиях эпидемии «власть не должна раскачиваться, не должна быть безвольной, медлительной». Также недопустимо бессмысленное замалчивание каких-либо инцидентов. Когда проблема в конце концов выходит наружу (а это в условиях современного информационного общества практически неизбежно), то уровень недовольства на конкретных территориях возрастает гораздо больше, чем это было бы при своевременном обнародовании информации о проблемах.

Отмечается необходимость создания диалоговых (в том числе электронных, в частности – сетевых) площадок, где власть и общественные группы работают совместно над решением каких-то конкретных задач.

В целом люди хотят увидеть от власти представление ясного и понятного «плана действий», а бизнес – подготовку властью действенной «стратегии выживания». При этом население болезненно реагирует на непоследовательность и «метания» власти («отменили ограничения, снова ввели»), если изменения в регулировании не сопровождаются надлежащими разъяснениями, адресованными (и понятными) обычным людям.

Наличествует большой запрос на структурирование социальной активности (в особенности - волонтерской деятельности). Нужна активная разъяснительная работа в части того, где и как люди могут помочь, а также дополнительное обучение и инструктаж желающих и способных оказывать помощь.

## **Ключевые изменения в запросах населения к публичной власти на местах в период пандемии**

В первую волну все претензии общества, весь диалог между обществом и властью строился по линии граждане vs федеральная/региональная власть. В настоящее время многие проблемы и претензии реплицируются и на муниципальном уровне.

С одной стороны, люди понимают, что «качество инфраструктуры медицинского обслуживания, обеспечение лекарствами и продуктами питания выходит на первый план. А это в основном уровень не местного самоуправления, а региональный и федеральный».



С другой стороны, кризис «подсвечивает» те институты, которые население воспринимает как эффективные. А каналы массовой коммуникации транслируют, что таковыми являются Президент России, некоторые («антикризисные») органы исполнительной власти, губернаторы и вооруженные силы. Органы местного самоуправления с точки зрения представления в медиа-сфере в основном выпадают из этой системы. В особенности это касается местных представительных органов и их членов. Так, муниципальные депутаты по мнению многих представителей общественности просто-напросто «оказались лишними». С подобного рода проблемами необходимо бороться.

Тем не менее, у граждан складывается консолидированное мнение, что должно быть некое единство ветвей и уровней власти (равно как и страт и слоёв общества) в условиях кризиса. Но этого не происходит. По факту «все выгоды поднимаются вверх, все проблемы спускаются вниз». При этом сами граждане традиционно плохо понимают разницу между муниципальной, региональной и федеральной властью, что в условиях любых проблем на местах подрывает общий авторитет публичной власти в целом.

По мнению многих экспертов, в будущем местное самоуправление должно быть полностью интегрировано в существующую вертикаль власти. При этом оно должно быть ориентировано на реальное полновесное участие в решении вопросов, которые вызывают раздражение у населения.

Муниципальные органы публичной власти должны стать своего рода «диспетчером» трансляции реальных потребностей граждан, донесения их до региональных и федеральных властей, упаковывая потребности в «понятный госслужащим» язык и механизмы функционирования государственного аппарата (при этом отнюдь не превращаясь в «общественные структуры», но продолжая выполнять полномочия по обеспечению жизнедеятельности муниципалитетов, сосредоточившись, прежде всего, на решении вопросов местного развития, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства). От органов местного самоуправления требуется работа «в качестве эффективного администратора по обслуживанию местной инфраструктуры», (через максимально быстрое устранение коммунальных аварий, обеспечение максимально удобной для граждан работы транспорта и т.д.).

### **Направления повышения эффективности социальной коммуникации в области публичной власти на местном уровне «Добрая власть»**

Там, где органы власти действуют эффективно («стараясь выстраивать отношения и работать на опережение»), они склоняются к партнерской модели отношений с обществом, потому что понимают, что сочетание патернализма и партнерства играет большую роль в предотвращении озлобления людей.

Существует реальный «запрос на ответственность за слова», которые направлены в адрес всех ветвей, уровней и органов власти – федеральной региональной и местной. «Если сказано – должно быть сделано», и активная часть граждан должна контролировать эти вопросы (в том числе – в электронных верифицируемых форматах).

Увы, во время первой волны коронавируса разными представителями власти в рамках «словесных интервенций» было роздано достаточно много обещаний, которые за полгода пандемии на деле не были выполнены (или были выполнены в недостаточной степени). Неудивительно, что многие граждане проявляют недовольство. Но неудивительно и то, что немалое число представителей власти начинают обижаться за то, что люди не ценят выполнение хотя бы части обещанного «при реальной работе служащих органов власти в режиме 24/7».

Все более и более важным показателем качества муниципальной власти становится качество диалога между уровнем местного самоуправления и региональной/федеральной властью. Это связано как с борьбой с коронавирусом, так и получением финансирования на проекты развития и благоустройства.

В качестве механизмов расширения коммуникации особенно важны онлайн инструменты (в т.ч. социальные сети), а равно и расширение общественного участия через общественные советы и присутствие на заседаниях органов власти.

Эксперты отмечают также крайне важный запрос на формирование понятия «добрая власть». Имеется в виду, прежде всего, изменение отношения к людям, создание «человекоориентированной системы управленческой деятельности», при которой «в каждом решении виден [и важен] человек».

Добрая власть – это, в частности, все социально направленное: строительство детских площадок, дорог, расселение ветхого аварийного жилья, строительство и ремонт школ, подъездов (но с акцентом на реальные потребности людей, реакция на их запросы и учет мнения при распределении бюджетных средств и определении степени приоритетности проблем и оптимальных путей их решения).

«Добрая власть» на местном уровне — это прежде всего «забота». Местная власть должна активнее оказывать гуманитарную помощь, развивать волонтерское движение, поддерживать старшее поколение, многодетных семей, просто семей с детьми, в особенности – с детьми-инвалидами, а также другие уязвимые социальные группы.

Иными словами, добрая публичная власть на местах в восприятии людей — это активная социальная забота о людях на местном уровне.

# СОДЕРЖАНИЕ

## ПРЕДИСЛОВИЕ

- О сущности публичной власти и проблеме научного и практического поиска режимов управления, эффективность которых даст возможность преодолеть коронакризис ..... 4

## ДОКТРИНА И ФАКТЫ

- Раздел 1. Обеспечение сохранения и развития государства, общества и его членов – основная функция единой системы публичной власти ..... 8

## ТЕОРИЯ

- Раздел 2. Деятельность единой системы публичной власти в условиях коронакризиса. .... 14
- Раздел 3. Специфика режимов управления в условиях «новой нормальности» ..... 19

## ПРАКТИКА

- Раздел 4. Разграничение полномочий и взаимодействие общегосударственного, регионального и муниципального уровней власти в условиях чрезвычайных режимов управления в период коронакризиса ..... 24
- Раздел 5. Единая публичная власть в условиях цифровой трансформации современного мира. .... 30

## ПРИЛОЖЕНИЕ

- Краткие результаты исследования АО «ИнтерМедиаКом» по теме «Анализ запросов и потребностей, высказываемых в адрес публичной власти со стороны населения на уровне местного самоуправления» ..... 30

*Научное издание*

**ПРИНЦИП ЕДИНСТВА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ  
И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ В УСЛОВИЯХ  
ОБЫЧНОГО И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ  
РЕЖИМОВ УПРАВЛЕНИЯ**

Ежегодный научный доклад  
Центра исследований проблем территориального  
управления и самоуправления

Технический редактор – *В. Г. Клевцова*  
Компьютерная вёрстка – *А. В. Тетерин*  
*Корректурa авторская*

---

Подписано в печать: 15.12.2020 г.  
Бумага офсетная. Гарнитура «Myriad Pro».  
Печать офсетная. Формат бумаги 60×84/16.  
Усл. п. л. 2,75, уч.-изд. л. 2,25.  
Тираж 500 экз. (1-й з-д 1–300). Заказ № 2020/11-15.

---

Изготовлено в Информационно-издательском управлении МГОУ  
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, стр. 2  
(495) 780-09-42 (доб. 1740), [iiu@mgou.ru](mailto:iiu@mgou.ru)