

УДК 342.2

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

ЧЕРТКОВ Александр Николаевич,
доктор юридических наук, доцент,
главный научный сотрудник
Центра исследований проблем территориального
управления и самоуправления,
Московский государственный
областной университет

Аннотация. В условиях новых вызовов XXI века, в том числе пандемии новой коронавирусной инфекции, принцип единства публичной власти обретает жизненно важное значение. Высшие конституционные ценности - человек и общество - видятся целью взаимодействия подсистем публичной власти, тем более в экстраординарных условиях.

Ключевые слова. Конституционализм, конституция, пандемия, государственная власть, местное самоуправление, публичная власть, subsidiarность.

Системное толкование положений Конституции Российской Федерации, как в старой, так и в новой редакции, позволяет рассматривать государственную власть и местное самоуправление как подсистемы единой системы публичной власти [подробнее, 8]. В 2020 году принцип единства публичной власти обрел прямое конституционное оформление. Содержание конституционных поправок предстоит раскрыть в законодательстве, что по мнению Т.Я. Хабриевой касается примерно 650 федеральных и региональных актов, а с учетом муниципальных правовых актов - десятки тысяч актов [6].

В условиях новых вызовов XXI века, в том числе пандемии новой коронавирусной инфекции, принцип единства публичной власти обретает жизненно важное значение. Высшие конституционные ценности - человек и общество - видятся целью взаимодействия

подсистем публичной власти, тем более в экстраординарных условиях.

Общемировой тенденцией стала регионализация вводимых ограничительных мер. Ситуация в регионах различается и «точечное» противодействие пандемии путем введения ограничений неодинаковой степени и даже принципиально отличных правовых режимов в разных местностях позволяет не только контролировать 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 сочетанием 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. С 2014 года регионы России включились в решении многих социальных вопросов на местах. 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 [подробнее, 7]. Полагаем, эффективная практика, когда перераспределение полномочий зарекомендовало себя абсолютно положительно, должна лечь в основу дальнейшего совершенствования федерального и регионального законодательства. Особенно это актуально сегодня в условиях «новой нормальности».

Многие поселения объективно не справлялись с возложенной на них компетенцией и утрачивали статус муниципального образования. Двухуровневую систему самоуправления из поселений и муниципальных районов меняет система одноуровневая, состоящая из городских и муниципальных округов в целом ряде регионов. Ана-

логичные процессы проходят и в зарубежных странах, в частности, в Канаде и ЮАР.

Укрупнение муниципалитетов и усиление взаимодействия с регионами в обустройстве местной жизни обусловлены грузом годами не решавшихся проблем, 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. Его основа сервисного подхода состоит в обусловленности организации и деятельности органов публичной власти эффективным обслуживанием населения. В создаваемых городских (муниципальных) округах важно сочетать повышение эффективности решения вопросов местного значения за счет единства округа и аккумуляирования его ресурсов с предоставлением местному сообществу новых возможностей взаимодействия с органами публичной властью, в т.ч. посредством цифровых технологий.

Законодательные новеллы последних лет, направленные на обеспечение единства публичной власти, как и конституционная реформа, очевидно, представляют собой объективную необходимость, которую наглядно доказали вызовы пандемии новой коронавирусной инфекции. В условиях пандемии ограничивающие властные меры продиктованы защитой высших конституционных ценностей (жизнь и здоровье людей). Гибкие механизмы взаимодействия подсистем единой публичной власти являются базовым условием для выработки и оперативной реализации таких мер.

В связи с обеспечением конституционной цели защиты человека и общества выстраивается территориальная организация власти, распределяются полномочия.

Во многих государствах 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 его распространение на общественные объединения, бизнес и особенно на граждан вызывает сомнения.

Необходима разработка нового режима осуществления публичной власти с рабочим названием «особое положение» или «кризисная ситуация», 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.

Следует 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 вполне выстроили постоянный и эффективный диалог с обществом. Чередование различных правовых режимов, введение и отмена ограничительных мер не всегда последовательны во многих странах, что негативно воспринимается населением и ведет к игнорированию самых простых и необходимых мер. При этом гражданское общество часто склонно воспринимать ограничительные меры критически и требовать больше стимулирующих мер. Вопрос об их достаточности в целом ряде государств действительно представляется дискуссионным.

Практически все страны 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 осуществляется не последовательно, не своевременно и не убедительно. Более того, информационное пространство 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 информирование и взаимное доверие. Причиной эффективного взаимодействия органов публичной власти и гражданского общества в Италии называют тот факт, что «не было лукавого режима «самоизоляции», а был честный официальный карантин с полной ответственностью обеих сторон» (3).

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 обороны С.К. Шойгу (бывшему губернатору Московской области) с просьбой о помощи со стороны военных медиков [9] и ее оказание способствовало снижению распространения вируса в регионе. Вместе с тем были и ошибки. Так, 15 апреля 2020 года правоохранительные органы провели в метрополитене тотальную проверку пропусков, выдаваемых гражданам на поездки. Едва ли такие ситуации способствовали снижению темпов пандемии и в Москве, и в Московской области.

Вызывают сомнение ряд ограничительных мер, применяемых в разных государствах мира, в частности, комендантский час. Активность вируса не зависит от времени суток. К системным ошибкам органов власти нередко добавлялись эксцессы исполнителей на местах.

В период «второй и последующих волн» пандемии все государства стремятся избегать жестких общенациональных карантинов. 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 непродолжительное время в отдельных местностях особенно на ранней стадии обнаружения карантина, как это имеет место в Китае и Индии.

Оптимальным видится усиление общих мер профилактического характера (массовое тестирование, оснащение медучебреждений, сокращение мобильности населения, физическое дистанцирование, ношение масок, ограничение массовых мероприятий, максимальный перевод трудовой и образовательной деятельности в «онлайн формат») при широкой просветительской работе (в т.ч. как носить маски). 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 мер 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 государственной и муниципальной властей) [например, 1, 4]. Социальная ответственность и гражданская солидарность особенно актуальны в кризисных ситуациях, положительные примеры которой наглядно проявились в волонтерском движении.

«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.

Дистанционное обучение должно стать важной частью образовательного процесса в условиях пандемии, но не может полно-

стью поглотить его. Весьма перспективным видится развитие смешанного (аудиторно-дистанционного) формата обучения. Практические занятия необходимо проводить частично аудиторно, частично дистанционно, лекционные формы можно полностью перевести в «онлайн формат», равно как и организационные вопросы образования (условные «педсоветы», «ученые советы» и совещания).

Очевидно, что сфера здравоохранения также должна претерпеть существенные изменения. Так, Губернатором Московской области А.Ю. Воробьевым предложено создание эффективной системы вывоза и утилизации медицинских отходов, включающее создание регионального оператора по обращению с медицинскими отходами, возложение полномочий по их вывозу на ветслужбы в период пандемии, формирование системы лицензирования соответствующей деятельности и территориальной схемы накопления и утилизации медицинских отходов [2, 5]. При этом крайне важно продолжать развитие всех «нековидных» направлений, поскольку в 2020 году в мире ухудшилась ситуация с сердечно-сосудистыми, онкологическими и прочими «традиционными» заболеваниями.

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. Цифровые технологии (скайп, зум, мессенджеры, цифровая подпись) могут существенно снизить распространение вируса.

В целом необходимо расширение применения цифровых технологий в образовательной и трудовой деятельности, сфере публичных услуг. В отношении гражданского общества следует больше задействовать информирование, убеждение и солидарность, меньше - насилие и меры ответственности, а самому гражданскому обществу требуется большее институциональное развитие и социальная ответственность.

Тогда единство публичной власти будет реализовано путем эффективного противодействия пандемии со стороны государства, местного самоуправления и общества как трех подсистем единой публичной власти.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5-11.

2. Воробьев А.Ю. предложил создать систему вывоза медотходов во время эпидемии [Электронный ресурс] //[сайт]. URL: <https://www.rbc.ru/business/14/04/2020/5e949a2d9a7947cbfef64bd8> (дата обращения: 15.10.2020)

3. 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).

4. Современные проблемы организации публичной власти: Монография» (рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014 – 596 с.

5. Подмосковье планирует начать эксперимент с вывозом медицинских отходов / Российская газета № 141 [Электронный ресурс] //[сайт]. URL: <https://rg.ru/2020/07/01/reg-cfo/podmoskove-planiruet-nachat-eksperiment-s-vyvozom-medicinskih-othodov.html> (дата обращения: 15.10.2020).

6. Хабриева Т.Я. рассказала о дальнейшей работе после принятия поправок. [Электронный ресурс] //[сайт]. URL: <https://ria.ru/20200709/1574103920.html> (дата обращения: 3.11.2020).

7. 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. С. 39-49.

8. Чертков А.Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 19-23.

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

