

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»

# ЕДИНСТВО ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

*Сборник трудов  
Центра исследований проблем  
территориального управления и самоуправления*



Москва  
2020

УДК 342.552:34.028.5(082) Печатается по решению Научного совета  
ББК 67.400.7я43 Центра исследований проблем территориального  
Е33 управления и самоуправления и Редакционно-  
издательского совета МГОУ

**Ответственный редактор:**

**В. В. Балытников** – кандидат юридических наук, директор  
Центра исследований проблем территориального управления и  
самоуправления Московского государственного областного университета

**Единство публичной власти в условиях современного общества :**  
**Е33** сборник трудов Центра исследований проблем территориального  
управления и самоуправления / отв. ред. В. В. Балытников. – Москва :  
ИИУ МГОУ, 2020. – 160 с. (Серия «Библиотека ЦИПТУС»).  
ISBN 978-5-7017-3230-6.

Сборник посвящён проблемам разграничения компетенции между региональным и муниципальным уровнями власти, взаимодействия региональных и местных органов власти в условиях современного информационного общества, а также правового закрепления принципа единства публичной власти и его реализации в условиях обычного и чрезвычайных режимов управления.

Издание будет интересно учёным, практикам, руководителям, специалистам, всем интересующимся проблемами власти и управления.

УДК 342.552:34.028.5(082)  
ББК 67.400.7я43

В оформлении обложки использованы изображения, находящиеся  
в свободном доступе в интернете.

**ISBN 978-5-7017-3230-6**

© МГОУ, 2020

© Оформление. ИИУ МГОУ, 2020

# СОДЕРЖАНИЕ

---

## ЧАСТЬ I

**Материалы научно-практической конференции «О состоянии и перспективах правового регулирования вопросов разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»**

<i>Горбылёв А.А.</i> Актуальные проблемы и перспективы развития современной отечественной модели разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти .....	6
<i>Наумов А.А.</i> Правовое регулирование перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления Московской области .....	9
<i>Бальтшиков В.В.</i> Единая сущностная природа территориального управления и самоуправления. ....	14
<i>Чертков А.Н.</i> Поиск оптимальных подходов к разграничению полномочий между региональным и муниципальным уровнями осуществления власти .....	19
<i>Сергеев А.А.</i> Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации .....	25
<i>Штукин В.В.</i> Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. ....	33
<i>Михайлов Е.Н.</i> Обновляя – сохранять лучшее. Сохраняя – обновлять нужное. Развивая – устремляться в будущее! .....	39
<i>Матвеев М.Н.</i> Об опыте регулирования вопросов разграничения полномочий органов местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов в 2015-2019 годах. ....	44
<i>Таболин В.В.</i> Концепция «Народного собрания» как высшей формы самоуправления граждан Российской Федерации .....	52
<i>Васильева К.В.</i> К вопросу о полномочиях органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в организации обучения детей по программам общего среднего образования .....	56

## ЧАСТЬ II

**Материалы российско-германского научно-практического семинара «Взаимодействие региональных и местных органов власти в условиях современного информационного общества»**

<i>Наумов А.А.</i> Информационные технологии в практике государственного и муниципального управления Московской области .....	62
---	----

<b>А. Книпп.</b> Цифровизация как вызов .....	74
<b>Сергеев А.А.</b> Совершенствование организации и осуществления межведомственного электронного взаимодействия .....	78
<b>Чертков А.Н.</b> Внедрение информационных технологий в публичное управление регионального и муниципального уровня: инструмент или альтернатива? .....	81
<b>Москвин-Тарханов И.М.</b> Реабилитация культурного пространства пригородов в цифровую эпоху (тезисы) .....	91

### ЧАСТЬ III

#### Материалы конференции «Реализация принципа единства публичной власти и взаимодействие ее уровней в условиях обычного и чрезвычайного режимов управления»

<b>Горбылёв А.А.</b> О сущности публичной власти и проблеме научного и практического поиска режимов управления, эффективность которых даст возможность преодолеть коронакризис. ....	96
<b>Балытников В.В.</b> Обеспечение сохранения и развития государства, общества и его членов – основная цель деятельности единой системы публичной власти ...	99
<b>Чертков А.Н.</b> Деятельность единой системы публичной власти в условиях коронакризиса .....	107
<b>Гришковойц А.А.</b> Специфика режимов управления в условиях «новой нормальности» .....	115
<b>Сергеев А.А.</b> Разграничение полномочий и взаимодействие общегосударственного, регионального и муниципального уровней власти в условиях чрезвычайных режимов управления в период коронакризиса. ....	120
<b>Штукин В.В.</b> Единая публичная власть в условиях цифровой трансформации современного мира .....	128
<b>Добромелов Г.В.</b> Краткий экспертный анализ запросов и потребностей, высказываемых в адрес публичной власти со стороны населения на уровне местного самоуправления (представление результатов исследования, проведенного АО «ИнтерМедиаКом») .....	138
<b>Чихладзе А.Т.</b> К вопросу о местном самоуправлении в единой системе публичной власти. ....	145
<b>Приложение: предложения Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления по проекту закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» .....</b>	<b>151</b>

## **ЧАСТЬ I**

---

**Материалы научно-практической  
конференции «О состоянии и перспективах  
правового регулирования вопросов  
разграничения полномочий между органами  
государственной власти субъектов  
Российской Федерации и органами  
местного самоуправления»**

---

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ МОДЕЛИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ РЕГИОНАЛЬНЫМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ УРОВНЯМИ ВЛАСТИ

---

**Горбылёв Александр Анатольевич,**  
Постоянный представитель Губернатора Московской области  
в Московской областной Думе.

Уважаемые коллеги!

Наша с вами сегодняшняя конференция посвящена вопросам разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти. Но представляемый в ее рамках доклад (одним из соавторов которого я являюсь) не даром указывает на то, что эта самая «граница» полномочий различных органов и уровней управления – это не барьер, а грань сопряжения.

Сопряжение единых в своей сути и в своей цели (обеспечения благосостояния населения) усилий региональных органов государственной власти и муниципальных органов местного самоуправления. Строго говоря, какое-то жесткое разделение указанных органов на две якобы принципиально различные между собою системы свойственно, на мой взгляд, исключительно законодательству постсоветских государств. В Европе, Азии, Африке, Америке напротив – принято скорее подчеркивать принципиальное единство властей субнационального уровня и муниципальных властей. Ярким примером подчеркивания такого сущностного единства является Конгресс местных и региональных властей Совета Европы.

Я не даром говорю именно о сущностном единстве. Региональная власть (власть субъекта Российской Федерации) имеет столь много общих существенных признаков с муниципальной властью, с местным самоуправлением, что даже само разграничение полномочий между ними на практике свидетельствует, что более половины государственных и муниципальных полномочий в принципиальном плане совпадает между собой. Об этом также говорится в представленном сегодня до-

кладе профильного областного Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления.

Когда между этими двумя системами власти происходит своего рода «компетенционный разрыв», искусственно вырываются некие «рвы», вырастают рукотворные «пропасти», последствия всегда бывают печальными (прежде всего для населения). Не буду повторять общих (и общеизвестных) рассуждений о том, что местные власти не способны в одиночку, без участия регионов, решать жизненно важные для населения проблемы. Приведу конкретные примеры того, к чему некогда привели попытки «самостоятельно» (а скорее – самостийно) решать, к примеру, градостроительные проблемы исключительно на местном уровне. Кто из жителей Москвы и Подмосковья не знает о проблемах переуплотнительной застройки граничащей с Москвой территории области?

Возьмем и обратную ситуацию, при которой, к примеру, проблемы выделения земельных участков, да и многие другие строительные, градостроительные и жилищно-коммунальные вопросы не для «нужных людей», а для *простых граждан* в помянутый выше период на местах либо вовсе не решались, либо решались годами, с нарушением всех мыслимых сроков, правил и процедур.

Неудивительно, что мы, представители нынешнего руководства, считаем созданный федеральным и областным законодателем механизм разграничения компетенции путем перераспределения полномочий «снизу вверх» и наделения ими «сверху вниз» – подлинным благом, позволяющим не просто объединить ресурсы и согласовать интересы области и ее муниципальных образований, но и путем совместной работы региональных и местных органов власти обеспечить реально удовлетворение самых необходимых нужд и потребностей населения.

Конечно, можно было и дальше, что называется, рапортовать об успехах. Но я хочу сказать о другом. О том, что во всех случаях этот самый успех стал результатом слаженной, совместной работы, подлинного делового взаимодействия органов государственной власти области и органов местного самоуправления ее муниципальных образований.

Где-то это выглядит наиболее очевидным (например, в вопросах касающихся земельно-имущественных отношений), где-то (например, в вопросах регулирования деятельности розничных рынков) это не так

бросается в глаза. Но уверяю вас, уважаемые коллеги, именно общая, проходящая в едином русле и в едином ключе работа на местах при надлежащем (и надлежаще эффективном) нормативном регулировании, контроле и надзоре, организационно-методической и финансовой помощи и поддержке областных властей – именно это позволило нам достигнуть результатов и начать решать проблемы, не решавшиеся до этого зачастую не то что годами, а десятилетиями.

Это, разумеется, никоим образом не означает, что мы уже практически решили ВСЕ подобного рода проблемы. Увы, существуют целые комплексы жизненно важных для интересов населения области и ее муниципальных образований вопросов, к решению которых мы только еще начали подступаться. Зачастую в такого рода ситуациях мы еще только прощупываем почву, пытаясь делать первые реальные шаги.

Яркий пример подобного рода ситуаций – проблемы развития той же транспортной инфраструктуры, зачастую наталкивающиеся на последствия проведенных с нарушениями принципа правовой целесообразности (а то и с прямыми нарушениями закона) процедур выделения земельных участков. Последствия такого рода актов зачастую вплоть до настоящего времени в самом буквальном смысле «портят жизнь» десятков (если не сотен) тысяч людей, блокируют пути для осуществления жизненно важных для населения инфраструктурных проектов.

А за всем этим, уважаемые коллеги, можно увидеть принципиально новый пласт правовых проблем – «проблем конфликта компетенций». Нет, речь идет уже не о конфликтах тех или иных чиновников, а, к примеру, о конфликтах компетенций органов граничащих между собой муниципальных образований, или целых регионов. Надо начинать думать над тем, как с помощью современных правовых механизмов взаимодействия превращать эти сложные проблемы в эффективные решения!



# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

---

**Наумов Александр Анатольевич,**  
председатель Комитета по местному самоуправлению  
Московской областной Думы

Уважаемые коллеги!

Вопросы разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти в Московской области были актуальны на протяжении всех последних десятилетий.

В ходе реформы местного самоуправления к началу нынешнего десятилетия в Подмоскovie существовало 360 муниципальных образований 36 городских округов, 36 муниципальных районов 111 городских и 177 сельских поселений. Почти пятикратное по сравнению с началом 2000-х увеличение количество муниципалитетов выявило целый ряд системных проблем, среди которых наиболее важной была проблема несоответствия ресурсной базы, и прежде всего доходов муниципальных бюджетов, количеству и объемам полномочий, которые были возложены на муниципальные образования.

Около трети муниципалитетов, и прежде всего сельских поселений, были дотационны. Были такие муниципальные образования, в которых собственные доходы не покрывали расходов даже на содержание органов местного самоуправления. Это требовало серьезных финансовых вливаний из областного бюджета, порождало иждивенчество и апатию со стороны муниципалов, вызывало закономерные нарекания со стороны жителей.

Возник острый дефицит квалифицированных кадров, способных качественно и эффективно работать на уровне муниципалитетов.

И наконец, серьезнейшей проблемой, выявившейся в ходе реализации полномочий муниципалитетами, стало нечеткое, иногда необоснованное и несистемное разграничение полномочий между различными уровнями муниципальных образований.

Такая ситуация, когда для решения своего вопроса человек был вынужден обращаться сначала в органы местного самоуправления одного уровня, затем другого, вызывала раздражение и непонимание людей.

Сложившаяся ситуация неоднократно обсуждалась, в том числе в ходе различных мероприятий, проходивших в Московской областной Думе.

Мы выходили с предложениями по изменению системы разграничения полномочий в Государственную Думу.

Итогом обсуждений и дискуссий на различных уровнях стали изменения законодательства, среди которых одним из наиболее ярких стала возможность перераспределения полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления региональными законами<sup>1</sup>.

В частности, в соответствии с Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» субъекты Российской Федерации получили возможность перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (за исключением ряда полномочий органов местного самоуправления, обеспечивающих конституционный принцип самостоятельности муниципальных образований).

Таким образом, был создан правовой механизм, предусматривающий осуществление законами субъектов Российской Федерации перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом в случае необходимости органы местного самоуправления могут наделяться перераспределенными полномочиями уже как государственными полномочиями субъектов Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Дискуссия по данному вопросу отражена в целом ряде научных исследований (см. напр.: Дитятковский М.Ю. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики: автореферат дисс. д-р. юрид. наук. Омск, 2018. – 53 с.

В Московской области институт перераспределения полномочий применяется достаточно широко. За последние годы приняты более 30 законов Московской области, которыми перераспределены полномочия в сфере архитектуры и градостроительства, образования, жилищной политики, земельно-имущественных отношений и услуг потребительского рынка, по созданию административных комиссий, в сфере погребения и похоронного дела. Такое перераспределение позволило повысить эффективность реализации услуг, способствовало повышению оперативности принятия решений, увеличению инвестиционной привлекательности Московской области и своевременности рассмотрения обращений физических и юридических лиц.

В частности, Московской областной Думой были приняты:

Закон Московской области № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области», которым за Правительством Московской области или уполномоченным им центральным исполнительным органом государственной власти закреплены полномочия по:

- подготовке генеральных планов, а также правил землепользования и застройки;

- подготовке, регистрации и выдаче градостроительных планов земельных участков и разрешений на капитальное строительство;

- предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;

- переводу земель, находящихся в частной собственности, из одной категории в другую;

- выдаче разрешения на право организации розничного рынка;

- определению порядка деятельности общественных кладбищ, крематориев;

- утверждению схем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения;

- организации утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Реализация перераспределенных полномочий осуществляется Правительством Московской области совместно с муниципалитетами, в связи с чем в Законе предусмотрен учет мнения органов местного самоуправления, который получил название «принцип двух ключей».

Законом Московской области № 107/2014-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области» органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов наделялись отдельными государственными полномочиями по:

вопросам индивидуального жилищного строительства; изменению вида разрешенного использования и категории земельного участка;

распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена;

проведению аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории;

присвоению адресов объектам;

согласованию переустройства и перепланировки жилых помещений.

Таким образом, часть полномочий муниципальных образований, переданных на уровень области, была возвращена в качестве государственных полномочий органам местного самоуправления.

Следует отметить, что финансирование государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется за счет субвенций, предоставляемых бюджетам муниципалитетов из бюджета Московской области на соответствующий финансовый год и на плановый период.

В 2018 году объем субвенций из бюджета Московской области местным бюджетам на финансирование переданных государственных полномочий составил 111,9 млрд. рублей.

В расходах бюджета Московской области на 2019 год предусмотрены субвенции местным бюджетам в размере 115,8 млрд. рублей, на 2020 год – 120,1 млрд. рублей.

Эффект произведенного перераспределения полномочий очевиден. Хотел бы только отметить, что он также аккумулирован с результатами прошедших за последние пять лет изменений территориальной организации местного самоуправления в Московской области. В результате преобразований вместо ранее существовавших 360 муниципалитетов в Московской области осталось 64. Все они имеют статус городских округов.

При этом была создана система «одного окна», когда гражданин за получением государственной или муниципальной услуги может обра-

щаться в одно место. Этот принцип реализуется через многофункциональные центры, открытые во всех муниципальных образованиях. В комплексе это позволило сократить численность муниципальных служащих с 18.900 в 2015 году до 7.500 в настоящее время без уменьшения функционала и снижения качества работы.

Созданный в Московской области правовой механизм позволил органам государственной власти Подмосковья осуществлять координацию исполнения соответствующих полномочий, финансировать их исполнение за счет средств областного бюджета, обеспечивать единообразие правового регулирования и государственный контроль за их исполнением. Это стало важным этапом развития систем государственного и муниципального управления на основе более тесного их взаимодействия.

При этом, как показал проведенный нами опрос муниципальных образований, перераспределение полномочий в целом позволило существенно сократить сроки принятия решений, поставить преграду принятию незаконных решений, улучшить качество оказания государственных услуг и как следствие произошло повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью власти.

В заключение хотелось бы отметить, что в дальнейшем системы государственного и муниципального управления и их взаимодействие потребуют изменений и совершенствования с учетом наработанного опыта и изменяющихся условий.

# ЕДИНАЯ СУЩНОСТНАЯ ПРИРОДА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

---

**Балытников Вадим Владимирович,**

кандидат юридических наук, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета.  
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, офис 97, cirtus@mgou.ru

Идея принципиального сущностного единства региональной и местной власти, основанного на общей задаче служения населению путём исполнения единых (по своей природе) полномочий публичной власти в сфере осуществления внутренних функций государства (главным образом – обеспечения качества жизни его населения в самом широком смысле этого слова), является общепризнанным постулатом мировой политики-правовой и государственно-управленческой науки и практики.

Закреплённая в необозримой массе актов конституционно-правового и международно-правового характера (от конституционных документов государств как англо-саксонской, так и континентальной системы права (а также нормативных правовых актов субъектов зарубежных федераций и территориальных единиц унитарных государств) до Европейской хартии местного самоуправления<sup>1</sup>), эта идея очевидно доказывается самой практикой социальной жизни. В мировой науке в настоящее время дебатировуются в основном производные от помянутого выше самоочевидного факта вопросы, например, вопрос о том, может ли принцип федерализма пониматься не только как отношения между федерацией и её субъектами, но и в более широком смысле – как вся система отношений между федеральным, региональным и местным уровнями власти.

В современной же отечественной науке вплоть до настоящего времени ведутся (обусловленные неравномерным характером течения как объективно-исторического, так и научно-исторического времени)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 07.09.1998, № 36, ст. 4466.

<sup>2</sup> Об этом см., в частности: Зорькин В. Д. Реализация Конституции: культурно-исторический аспект [Электронный ресурс] // Конституционный Суд Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=2777> (дата обращения: 19.11.2019).

дискуссии по вопросу о ключевых параметрах разделения (дифференциации) государственной (и более широко – всей публичной) власти как по направлениям её реализации (по горизонтали – на законодательную, исполнительную, судебную), так и по уровням её осуществления (по вертикали – федеральный, региональный, муниципальный)<sup>1</sup>.

При этом одновременно в научных исследованиях традиционно отмечается принципиальное единство и интегрирующая роль государственной (и шире – всей публичной) власти, доказывається принцип её сущностного единства<sup>2</sup>, по сути объединяющий государственную (в том числе региональную) власть и местное самоуправление<sup>3</sup>. К числу основоположников такого рода подхода в современной российской юридической науке, на наш взгляд, можно отнести С. А. Авакьяна<sup>4</sup>, Г. В. Барабашева<sup>5</sup> и целый ряд других видных конституционалистов и муниципалистов. Как справедливо отмечал, в частности, В. И. Васильев, в содержательном смысле органы местного самоуправления находятся в системе органов государственной власти и по самой своей сути не могут быть вне её<sup>6</sup>. Естественным образом из изложенного следует очевидный вывод о том, что рассматривать местное самоуправление как нечто совершенно независимое, отделённое «китайской стеной» от иной публичной (в

<sup>1</sup> Об этом см. напр.: Безруков А.Н. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации: дисс. д-р. юрид. наук. Екатеринбург, 2017. – 470 с.

<sup>2</sup> Подробнее: Чертков А.Н. О принципе единства государственной власти в российском государственном праве // Конституция как символ эпохи. Т. 1. М.: МГУ, 2004. С. 241–256.

<sup>3</sup> См., напр.: Поleshchenko Д.А. Соотношение государственной власти и местного самоуправления в Российской империи и Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 6, 10-11.

<sup>4</sup> Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 3–12. (СПС «Консультант Плюс»).

<sup>5</sup> Подробнее об этом, см., в частности: Гончаров В.И. Институционализация системы местного самоуправления в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: монография. М.: Проспект: 2017. С. 77.

<sup>6</sup> Васильев В.И. Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28–29. О кратком логическом доказательстве этого см., в частности: Бальтников В.В. Государственная природа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 1998. № 1. С. 2.

частности – региональной государственной) власти совершенно недопустимо (что, однако, никак не исключает определённую конституционную самостоятельность местного самоуправления, равно как и государственной власти субъектов Российской Федерации, прямо и недвусмысленно закреплённую в Конституции Российской Федерации)<sup>1</sup>.

С чисто юридической точки зрения в подкрепление соответствующего суждения можно привести значительное количество правовых позиций Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), а также немалое число правовых позиций других международных и национальных судебных органов (в т. ч. Конституционного Суда Российской Федерации). Так, ЕСПЧ в своих решениях неоднократно подчёркивал, что местные власти входят в систему государственного управления и неотделимы от системы государственной власти в широком её понимании<sup>2</sup>. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях

<sup>1</sup> См.: Безруков А.В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 23–24.

<sup>2</sup> «Европейский Суд постановил, что местные (то есть муниципальные) власти 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). Мотивация Европейского Суда в деле «Ершова против Российской Федерации» явно предполагает, что он никогда не выделял органы местного самоуправления из системы органов государственной власти в широком её понимании, даже учитывая то, что в соответствии с внутрисударственными нормами права органы местного самоуправления независимы от федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации. В законодательстве Российской Федерации органы местного самоуправления во многих случаях ставятся в один ряд вместе с федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации (см., например, полный текст статьи 1017 Гражданского кодекса Российской Федерации в отношении ответственности государственных органов за некоторые гражданско-правовые правонарушения, приведённые в Постановлении Европейского Суда по делу «Матвеев против Российской Федерации» (*Matveyev v. Russia*) от 03.07.2008, жалоба №26601/02, § 30; см. также анализ понятия «государственный орган», используемого в п. 4 ст. 57 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», в Постановлении Европейского Суда по делу «Романенко и другие заявители против Российской Федерации» (*Romanenko and Others v. Russia*) от 08.10.2009, жалоба № 11751/03, § 45)» (цит. по: *Saliyev v. Russia*, App. no.35016/03 (ECtHR, 21 October 2010). Собственно соответствующая позиция Суда напрямую следует из традиционной европейской правовой доктрины, воплощённой, в



отмечал, что местное самоуправление по самой своей природе основано на сочетании не только общественных, но и (прежде всего) государственных начал<sup>1</sup>, а вытекающие из законодательных норм публичные обязанности по обеспечению нужд и защите интересов по своей природе как таковые зачастую не являются ни полномочиями органов государственной власти, ни полномочиями органов местного самоуправления, но в каждом конкретном случае (в зависимости от существующей властно-управленческой ситуации) по сути относятся к региональной или муниципальной компетенции в соответствии с учетом (дискрецией) законодателя.<sup>2</sup>

С политико-правовой точки зрения в данном случае имеет смысл говорить о том, что все полномочия публичной власти, осуществляемые ниже общегосударственного уровня, имеют по сути своей общий сервисный характер удовлетворения нужд и защиты интересов граждан (опять-таки как на уровне региона, так и на уровне местных сообществ), подчёркивая тем самым специфический (и приближенный к населению) характер того, что в англо-саксонской правовой традиции принято называть “local government”, а в отечественной – «управлением (и самоуправлением) на местах»<sup>3</sup>.

Особенности политико-правовой и социальной роли региональной и местной власти обусловлены именно описанными выше особенно-

---

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> См., например: Определение Конституционного Суда Российской Федерации по запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта «е» ст. 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, ст. 2 и п. 3 ст. 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» от 02.11.2000 № 236-О. (Собрание законодательства Российской Федерации, 08.01.2001, № 2, ст. 214).

<sup>2</sup> См., в частности, Определение Конституционного суда Российской Федерации от 24.10.2013 № 1632-О (СПС «Консультант Плюс»).

<sup>3</sup> При этом стоит отметить, что в понятие “local government” в его англо-саксонском (англо-американском) понимании включается не только местное, но и региональное управление (см., в частности: Forsyth C.F. & Wade H.R.W. Administrative Law. Oxford University Press. Eleventh Edition. P. 89-111), точно так же, как в отечественной административно-правовой науке региональное управление традиционно относилось к категории «управление на местах».

стями их объективной природы. При этом в любом случае смысл и направленность деятельности органов местного самоуправления должны определяться прежде всего закреплённой в главе 2 Конституции Российской Федерации высшей категориальной ценностью человека, его прав, свобод и законных интересов. Разумеется, то же самое должно касаться и всех уровней осуществления публичной власти в целом (в том числе и её регионального и местного уровней).

Исходя из этого, представляется, что основой восприятия сущности и функций субфедеральных территориальных уровней власти в Российской Федерации в современных конкретно-исторических условиях должно выступать сочетание принципа субсидиарности и сервисного подхода. Как известно, субсидиарность предполагает передачу полномочий на тот уровень осуществления власти, который сможет осуществлять их наиболее эффективно. При этом перераспределение полномочий между различными территориальными уровнями должно обуславливаться именно возможностью (или невозможностью) их эффективной реализации. Сервисный же подход к реализации власти, в т. ч. на муниципальном (и в целом – на любом более низком, чем общифедеральный, территориальном) уровне, в самом общем виде означает обусловленность организации и деятельности властно-управленческих органов требованиями эффективного обеспечения реализации законных нужд, потребностей и интересов населения «на местах», или, иными словами, «у источника» непосредственно удовлетворения указанных нужд, потребностей и интересов.

# ПОИСК ОПТИМАЛЬНЫХ ПОДХОДОВ К РАЗГРАНИЧЕНИЮ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ РЕГИОНАЛЬНЫМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ УРОВНЯМИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВЛАСТИ

---

**Чертков Александр Николаевич,**

главный научный сотрудник Центра исследований проблем  
территориального управления и самоуправления  
Московского государственного областного университета,  
доктор юридических наук, доцент.  
105005, г.Москва, ул. Радио, д. 10А, офис 97, ciptus@mgou.ru

Современная модель осуществления публичной власти функционирует уже более 25 лет. Как представляется, во взаимоотношениях между государством и местным самоуправлением возникают следующие основные проблемы.

1. Гипертрофированное восприятие самостоятельности местного самоуправления. Безусловно, местное самоуправление структурно обособлено. Законодательно выделены вопросы местного значения. Но чрезмерное увлечение автономностью снижает эффективность взаимодействия регионов и муниципалитетов. А значит ведет к невыполнению многих обязательств власти перед населением.

2. Для оперативного реагирования и «выравнивания» ситуации не всегда хватает правовых средств. А для профицитного бюджетного обеспечения всех уровней публичной власти не хватает средств материальных.

3. Разграничение компетенции между регионами и муниципалитетами часто выстраивалось либо на приверженности той или иной доктрине, либо на основе «формальной целесообразности». Вот только учет конкретных нужд людей не всегда достаточен.

4. Большая часть вопросов местного значения, очевидно, не была, не могла и не может быть решена без участия регионов.

Из изложенного вытекает проблема объективного пересечения государственных и местных «предметов ведения». Крайние подходы лишают сколь-либо существенной компетенции либо субъекты Россий-

ской Федерации, либо местное самоуправление. Одна крайность – распределить основной массив полномочий в пользу федерального центра, остальное отдать местному самоуправлению. Это отсечет региональные власти от реального управления, обесмыслит федеративное устройство. Другая крайность – «компенсировать» регионам «потери» в разграничении компетенции с федеральным центром за счет местного самоуправления. Этот шаг поставит крест на местном самоуправлении.

Подлинное решение видится в гибком механизме перераспределения полномочий и кооперации государственных и муниципальных властей в интересах населения.

В действующей модели разграничения полномочий можно выделить три основных (базовых) элемента.

1. Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления на основе федерального закона (особенно популярное в 90-е годы).

С одной стороны, такое делегирование решало многие вопросы. Полномочия осуществлялись в шаговой доступности, но с использованием ресурсов региона. С другой стороны, возникли существенные диспропорции в объеме компетенции муниципальных образований в различных регионах.

В вопросах делегирования полномочий нужны системность и мера. Чрезмерная диспропорция продуцирует риски проблем ресурсного обеспечения реализации государственных полномочий, снижения контроля, ухудшения регламентации их осуществления. Неограниченное делегирование государственных полномочий привело к тому, что специфическая мера реагирования региона на социальные проблемы, фактически стала нормой государственно-муниципального управления. Такой подход уместен для преодоления кризисной ситуации, но в долгосрочной перспективе оптимальным видится реализация постоянной собственной компетенции регионов и муниципалитетов.

2. Четкое разграничение полномочий между региональными и местными органами, закрепление одних полномочий за региональными органами государственной власти, а других – за органами местного самоуправления, в качестве собственных полномочий (доминирующая стратегия «нулевых»).

Речь идет о той самой границе на замке из названия доклада. В 90-е с компетенция была неким «проходным двором», каждый брал, сколько мог. С 2003 «граница объявлена на замке».

Закрепление собственных полномочий осуществляется в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)<sup>1</sup> и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ)<sup>2</sup>, а также в отраслевых законах. Скромные бюджетные возможности муниципалитетов гармонизировали с более чем скромным набором полномочий. Оказалось, что местные власти ничего не могут сделать населению. Даже если очень захотят и деньги есть. Постепенно полномочия стали им возвращать, но качество их осуществления не стало выше.

При этом стоит отметить, что более половины вопросов местного значения дублируются с полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что очевидно обусловлено единством сущностной природы региональной и местной власти. Тем более, что в ряде субъектов Российской Федерации<sup>3</sup> акты конституционного (уставного) и муниципального права выделяют предметы совместного ведения региона и муниципалитетов.

Подлинный путь к оптимальному динамичному регулированию этой объективно существующей ситуации видится в более гибких подходах к разграничению компетенции, исходя из конкретных реальных потребностей общества. С учетом, в частности, объективной невозможности исчерпывающего четкого разграничения вопросов местного значения и вопросов ведения субъектов Российской Федерации

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Первоначальный текст Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 40, ст. 3822, действующая редакция СПС <http://docs.cntd.ru/document/901876063>.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Первоначальный текст Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № N 42, ст. 5005, действующая редакция - <http://docs.cntd.ru/document/901744603>.

<sup>3</sup> В частности, в Тюменской области.

практика породила введенную в отечественное законодательство с 2014-2016 гг. модель динамичного перераспределения полномочий между местным и региональным уровнями власти, сочетающуюся в необходимых случаях с наделением органов местного самоуправления перераспределяемыми полномочиями как государственными полномочиями субъектов Российской Федерации. Оставалось далее искать гибкие подходы к разграничению компетенции исходя из конкретных реальных потребностей общества.

3. Перераспределение полномочий между регионами и муниципалитетами на основе регионального закона, а при необходимости и обратное перераспределение полномочий на места как государственных.

Очевидно, что без помощи государственной власти местное самоуправление в реальных условиях не в силах справиться с ключевыми социальными задачами. Ключевые причины - недостаточность бюджетно-финансового, организационного и кадрового потенциала муниципального уровня, полностью неустранимые даже при переходе к одноуровневой системе местного самоуправления в виде городских и муниципальных округов.

Неудивительно, что в условиях начавшегося в 2013–2014 гг. очередного витка общемировой социально-экономической турбулентности в федеральное законодательство были включены специальные нормы, касающиеся возможности перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации<sup>1</sup>. Такое перераспределение, как известно, осуществляется региональными законами (с конца 2016 года – в случаях, установленных федеральными законами) и допускается на

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (в ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2014. № 22. Ст. 2770; Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2015, № 1 (часть I), ст. 38.

срок не менее срока полномочий регионального органа законодательной власти<sup>1</sup>.

Можно ли говорить о формировании идеальной модели к настоящему времени? Нет, нельзя. Очевидно, требуется дальнейшее совершенствование федерального и регионального законодательства.

*Региональное законодательство.* Здесь нужно избежать крайностей: как отказа от эффективной практики перераспределения полномочий из умозрительных причин «как бы чего не вышло», «а вдруг кому-то не понравится», так и позиции «мы во всем правы», стоять насмерть за каждую запятую.

Конкретные примеры. Если перераспределение полномочий и оптимизаций территориальной организации привело к тому, что в поселке Тучково трактор едет чистить дороги из Можайска километров 70. Тот же тракторист на том же тракторе. Только теперь трактор в Можайске, жжем топливо, опаздывает с расчисткой дороги. Пробка растет. Нужно подумать и дооптимизировать.

Но если по состоянию на 2014 год было утверждено только 20% генеральных планов муниципальных образований, то уже в 2018 году 92% генеральных планов. Мне, как жителю города Чехова, еще в начале 2010-х годов землю не оформляли из-за отсутствия генплана города. Когда отняли у поселений соответствующие полномочия, муниципальный район все оформил в довольно короткие сроки. Это отмечаю к вопросу о перераспределении. А при формировании современной системы городских округов с гибким перераспределением полномочий с областью, оказалось, что и генеральные планы принимать можно быстро и эффективно.

Уже через год после передачи соответствующих полномочий было утверждено 91% от необходимого количества схем теплоснабжения и 84% схем водоснабжения и водоотведения, а в 2016 году данная работа была полностью завершена.

За четыре года почти четырехкратный рост утвержденных документов и выданных разрешений по розничным рынкам (с 77 до 318 актов).

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.12.2016 № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации, 2017, № 1 (Часть I), ст. 35.

Очевидно, что ломать столь эффективную систему нельзя. Необходимо отслеживать практику каждого перераспределенного полномочий по области и смотреть эффективность. Малоэффективную практику корректировать, а эффективную – развивать, в т.ч. посредством корректировки федерального законодательства.

*Федеральное законодательство.* Если новое перераспределение полномочий “всерьез и надолго”, то нужно корректировать и Федеральный закон № 131, и Федеральный закон № 184. Об этом подробно изложено в докладе. Отмечу лишь, что это вопрос о качестве законодательного регулирования. При неопределенности регулирования возникает риск неконституционной практики, на что указывается в науке муниципального права<sup>1</sup>. Хотя понимание конституционности у многих исследователей очень различается. Есть сторонники более широкой централизации, большего перераспределения полномочий. Есть сторонники широкой децентрализации, передачи муниципалитетам максимума собственных полномочий и финансов.

Как представляется, в условиях гармонизации федерального и регионального законодательства практику перераспределения полномочий достаточно легко сформировать в строгом соответствии с конституционными ценностями и нормами. При этом решение вопроса о принадлежности полномочия должно определяться эффективностью. А именно оптимумом сроков, затрат и результата. Сокращение сроков и затрат при возрастании результатов. Фактически это преломление общемирового принципа субсидиарности. Представляется, что будущее – именно за теоретическим осмыслением и практическим воплощением подходов, соответствующих данной парадигме.

---

<sup>1</sup> Бякина Т.М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 69–73.



# ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

**Сергеев Алексей Аронович,**

доктор юридических наук, главный научный сотрудник  
Центра исследований проблем территориального управления  
и самоуправления Московского государственного областного  
университета.

105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, офис 97, ciptus@mgou.ru

Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ назвал правовой механизм, включенный в статью 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в виде ее новой части 1.2, *перераспределением полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ*. Хотя новелла была изложена в Законе весьма лаконично, тем не менее достаточно быстро и в доктрине, и на практике появилась ясность относительно главного содержания указанного механизма. Речь не идет о передаче полномочий от региона муниципалитету, для этого есть специальные нормы ч. 2 ст. 132 Конституции РФ и гл. 4 Федерального закона № 131-ФЗ о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Речь не идет о возможности взаимного обмена отдельными полномочиями. Речь идет исключительно о *передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта РФ*.

Передача полномочий от муниципалитетов региону должна осуществляться не в добровольном порядке, не по соглашению, а императивно, в силу издания закона субъекта РФ о передаче полномочий. Принципиальный момент состоит в том, что передаваемые полномочия исключаются из зоны ответственности муниципального образования. Не предусматривается возможность какого-либо руководства со стороны органов местного самоуправления процессом осуществления переданных полномочий органами государственной власти субъекта РФ. Не предусма-

тривается возможность передачи денежных средств из местных бюджетов в бюджеты субъектов РФ для финансирования переданных полномочий. Не предусматривается возможность того, чтобы для субъекта РФ были обязательны какие-либо муниципальные нормативные правовые акты по тому вопросу местного значения, к которому относятся переданные полномочия, и чтобы субъект РФ был не вправе нарушать эти муниципальные акты, отступать от их предписаний. Напротив, в части регулирования переданных полномочий ранее принятые муниципальные правовые акты утрачивают силу после вступления в силу актов субъектов РФ о порядке осуществления переданных полномочий. Об этом прямо говорится в ч. 4 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ.

То есть рассматриваемый механизм по своей сути заключается в *передаче полномочий от муниципалитета региону* или, можно сказать, в *изъятии регионом путем издания закона части полномочий из собственной компетенции муниципалитета*. Будет неверной аналогия с основным на качественно иных принципах механизмом передачи полномочий Российской Федерации для осуществления органам государственной власти субъектов РФ (п. 7 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Следовательно, в отношении рассматриваемого нами механизма будет неточным такое наименование, как, например, *«передача полномочий органов местного самоуправления для осуществления органам государственной власти субъекта РФ»* или т.п.

Вполне понятно желание правоведов приблизить к населению принятие тех решений, которые затрагивают его интересы. Столь же понятна и обеспокоенность в экспертном сообществе сокращением полномочий муниципалитетов: не останутся ли местные органы самостоятельны лишь в «вопросах о лужении умывальников». Однако нахождение оптимального уровня для исполнения тех или иных публичных полномочий всегда основывается на соображениях управленческой и экономической целесообразности. Децентрализация полномочий может приводить к неэффективному управлению, неоправданным издержкам, и даже (как показывает практика) к высоким коррупционным рискам, например, при регулировании землепользования, застройки территорий, распределения земель и т.п. Не случайно

Европейская хартия местного самоуправления указывает, что передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии (ст. 4).

Как отмечал в свое время французский теоретик права М. Ориу, централизация полномочий позволяет рационально распределять расходы на некоторые необходимые службы, центральная власть рационально организована и не замешана в местные дразги, она дает экономию и является рассадником опытных и надежных администраторов. Важно лишь соблюдать баланс, чтобы не лишать местное население возможности самостоятельно заниматься общественными делами<sup>1</sup>.

Уточнение компетенции муниципалитетов, в том числе путем изъятия у них некоторых полномочий, ранее осуществлявшихся в качестве относящихся к вопросам местного значения, не идет вразрез ни с мировой практикой, ни с нормами Конституции РФ, ни со здравым смыслом. Такое изъятие, если оно имеет рациональное обоснование, например, позволяет повысить эффективность управления инфраструктурой урбанизированных территорий, обеспечить реализацию проектов развития, сосредоточить ресурсы для решения наиболее важных задач, не свидетельствует о нарушении прав местного самоуправления. Полномочия, которые ранее относились к вопросам местного значения, могут переводиться региональными законодателями с санкции федерального законодателя в статус государственных полномочий субъекта РФ.

Вполне нормальное явление и дифференциация распределения полномочий между субъектом РФ и муниципалитетами в зависимости от особенностей регионов, избранной в них стратегии управления. Такая дифференциация может основываться на диспозитивных нормах федерального закона, позволяющих регионам в отдельных, прямо указанных случаях отступить на основании законов субъектов РФ от общей схемы разграничения компетенции.

Причем для реализации такой модели нет надобности в создании терминов-эвфемизмов, надуманных правовых условий и псевдонаучных обоснований. Искусственное усложнение и запутывание трактовки законодательства может привести лишь к негативным результатам:

---

<sup>1</sup> Ориу М. Основы публичного права. М., 1929. С. 555.

коллизиям, утрате ясности и определенности в пределах усмотрения регионов, нестабильности правового регулирования.

Так, вызывает крайнее недоумение попытка толковать рассматриваемый правовой механизм передачи полномочий от муниципалитетов регионам как осуществление органами государственной власти субъектов РФ полномочий по вопросам местного значения. К сожалению, такой подход сегодня находит распространение и в доктрине, и в официальном правоприменении. Как утверждают отдельные юристы, полномочия, которые законом субъекта РФ с санкции федерального законодателя переведены с муниципального уровня их решения на региональный уровень, якобы при этом остаются полномочиями по решению вопросов местного значения. То есть они осуществляются органами государственной власти субъекта РФ, но при этом якобы остаются в собственной компетенции муниципального образования.

Однако согласно Конституции РФ вопросы местного значения решаются исключительно органами местного самоуправления, но не органами государственной власти (ст. 130, ч. 1 ст. 132). Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти, что следует из прямого предписания Конституции РФ<sup>1</sup>.

Увы, даже в судебных решениях сегодня можно встретить противоположную позицию: передача полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления, органам государственной власти субъекта РФ в порядке перераспределения не изменяет их правовую природу и не позволяет их отнести к отдельным государственным полномочиям субъекта РФ<sup>2</sup>.

То есть полномочие с санкции федерального законодателя передано законом субъекта РФ с муниципального уровня на региональный. Органы местного самоуправления за его исполнение больше не отвечают, не выделяют финансы из местного бюджета, не регулируют своими муниципальными актами порядок исполнения полномочия. Оно исполня-

<sup>1</sup> Постановления от 24.01.1997 № 1-П, от 15.01.1998 № 3-П, от 30.11.2000 № 15-П; определения от 09.06.2004 № 231-О, от 09.12.2014 № 2744-О.

<sup>2</sup> Апелляционные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 24.11.2016 № 15-АПГ16-10, от 15.11.2017 № 30-АПГ17-3.

ется органами государственной власти субъекта РФ, но, по логике суда, остается полномочием по решению вопроса местного значения. При этом запрет на то, чтобы вопросы местного значения решались органами государственной власти, который следует из прямого предписания Конституции РФ и многократно подтверждался ее официальным толкователем Конституционным Судом РФ, просто проигнорирован.

Процитируем еще одно судебное решение: «перераспределение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в пользу органов государственной власти не прекращает их статус полномочий по решению вопросов местного значения. Они по-прежнему остаются полномочиями, осуществление которых направлено на решение вопросов местного значения. Государственными они с точки зрения уровня публичной власти не становятся. Государственными становятся лишь органы, которые после перераспределения должны их осуществлять»<sup>1</sup>.

Сложно комментировать такие положения. Полномочия осуществляются государственными органами, но не являются государственными, они остаются полномочиями по решению вопросов местного значения, хотя муниципальные образования больше не могут влиять на их осуществление. И статья 12 Конституции РФ, относящаяся к основам конституционного строя России, не смущает авторов подобных выводов. Остается лишь надеяться, что после обобщения судебной практики на уровне Пленума Верховного Суда РФ или с подачи Конституционного Суда РФ подобные судебные решения всё-таки будут пересмотрены, практика вернется в конституционное поле.

Можно предположить, что трактовка закона, предполагающая, что полномочия органов местного самоуправления передаются на уровень субъекта РФ якобы только временно и без изменения их статуса полномочий по решению вопросов местного значения, появилась с единственной практической целью: обосновать отрицание возможности последовательного применения субъектом РФ механизма передачи полномочий на уровень субъекта РФ и механизма наделения органов местного самоуправления указанными полномочиями в качестве отдельных государственных полномочий субъекта РФ (ч. 1.2 ст. 17 и

<sup>1</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30.08.2016 № 46-АПГ/16-10

ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ). Это предположение подтверждается судебной практикой<sup>1</sup>.

Такой запрет законодатель мог прямо сформулировать в тексте Федерального закона № 131-ФЗ, однако его там нет. И это отсутствие нельзя заменить толкованиями, сомнительными с позиций их конституционности и не соответствующими буквальному смыслу текста закона.

Между тем практика показывает, что такой комплексный механизм, позволяющий субъекту РФ своим законом перевести собственное полномочие муниципалитета в разряд делегированных государством полномочий, востребован в регионах. Он позволил бы органам государственной власти субъекта РФ осуществлять координацию исполнения органами местного самоуправления соответствующих полномочий, финансировать исполнение этих полномочий за счет субвенций из бюджета субъекта РФ, обеспечить единообразие правового регулирования исполнения полномочий, особенно в тех случаях, когда полномочия связаны с предоставлением услуг гражданам и юридическим лицам, имеют важное социальное значение, объективно нуждаются в унификации регулирования и т.п. Споры, по которым выносились указанные выше судебные решения, касались именно этой проблемы.

Правомерен вопрос, не будут ли нарушены нормы Конституции РФ и ущемлены права местного самоуправления в том случае, если субъект РФ будет изымать у муниципалитетов полномочия, а затем наделять их этими же полномочиями? На наш взгляд, такой механизм вполне допустим и может найти закрепление в Федеральном законе № 131-ФЗ. Если субъекту РФ разрешается полностью изымать полномочия, то почему нельзя переводить их в статус делегированных государством? Ведь это будет осуществляться с санкции федерального законодателя.

Судебная практика признала право субъекта РФ изымать своим законом полномочия в конкретной сфере не в полном их объеме, указанном в отраслевом федеральном законе, а также возможность участия органов местного самоуправления в осуществлении переданных на уровень субъекта РФ полномочий<sup>2</sup>. Так чем же можно обосновать от-

<sup>1</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 10.04.2019 № 33-АПА19-4.

<sup>2</sup> Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18.12.2018 № 57-АПГ18-15.

рицание возможности оставлять полномочия у муниципалитетов, но с обеспечением их субвенциями, едиными правилами исполнения, изданными на уровне субъекта РФ, и осуществлением контроля за их исполнением?

Ведь не ставим же мы под сомнение право федерального законодателя сократить установленный сегодня перечень вопросов местного значения или объем полномочий муниципалитета при их решении. А передача полномочий на уровень субъекта РФ допустима только в случаях, прямо указанных в федеральных законах.

Как справедливо отмечал в одной из своих последних работ В.И. Васильев, Конституция РФ, видимо, установила слишком высокую планку для организации местного самоуправления, закрепила не вполне реальную для данных исторических условий меру децентрализации управления. Пора признать, что мы просто не можем и в краткосрочной, и в среднесрочной перспективе достигнуть этой высоты, т.е. выстроить местное самоуправление по европейским стандартам<sup>1</sup>.

Уместно вспомнить, что Конституция РФ фактически не определяет, какую именно деятельность следует считать местным самоуправлением. Она отнюдь не гарантирует наполнение реальным содержанием понятия «иные вопросы местного значения» (ч. 1 ст. 132). К ведению местного самоуправления она прямо относит лишь содействие осуществлению права на жилище, предоставление малоимущим и иным указанным в законе гражданам жилища из муниципального фонда (ч. 2, 3 ст. 40), оказание медицинской помощи в муниципальных учреждениях здравоохранения (ч. 1, 2 ст. 41) и предоставление образования в муниципальных образовательных учреждениях (ч. 2, 3 ст. 43).

Конституция РФ называет предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов и тем самым дает хотя бы общее представление о компетенции региональной государственной власти. Определение компетенции местной власти Конституция оставляет законодателю.

Так, например, более десяти лет опека и попечительство являлись вопросами местного значения. Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ установил государственную природу соответствующих полномочий и поручил их осуществление органам государственной вла-

<sup>1</sup> Васильев В.И., Постников А.Е., Помазанский А.Е. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне. М.: Норма, 2017, с. 88.

сти субъектов РФ. И это решение не было воспринято как нарушение Конституции РФ или ущемление прав муниципалитетов. Вскоре после этого в некоторых регионах эти вопросы вновь вернулись на муниципальный уровень, но уже в качестве отдельных государственных полномочий субъекта РФ, делегированных региональным законом. И при этом никто не заявлял о нарушении прав местного самоуправления.

Отличие вопросов местного значения от отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в условиях, когда и те, и другие устанавливаются законодательно, сегодня состоит лишь в степени подконтрольности соответствующей муниципальной деятельности органам государственной власти и механизме финансирования полномочий. Государство вправе изменять статус полномочий, если целесообразность такого решения имеет обоснование.



## НАДЕЛЕНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ

---

**Штукин Владислав Владимирович,**

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник  
Центра исследований проблем территориального управления  
и самоуправления Московского государственного областного  
университета.

105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, офис 97, ciptus@mgou.ru

Понятие наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями ставит нас перед вопросом – остаются ли государственные полномочия, при наделении ими органов местного самоуправления, государственными? Необходимо выяснить, являются ли определяющими для полномочий в данном случае органы, осуществляющие данные полномочия, или их природа, содержание прав и обязанностей, порожденных наличием данных полномочий.

Согласно части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, при этом Конституция Российской Федерации не содержит определения указанного понятия. В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также не было дано определения понятия «отдельные государственные полномочия, которыми наделены либо могут наделяться органы местного самоуправления».

Статья 19 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) дает определение понятия «отдельные государственные полномочия» применительно к полномочиям, передаваемым для осуществления органам местного самоуправления. Согласно части 1 указанной статьи, отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления, являются полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными закона-

ми и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным этим Законом к вопросам местного значения. Таким образом, можно сделать вывод, что в действующем законодательстве преобладает подход, согласно которому природа полномочий не связана напрямую с осуществляющим их органом, однако напрямую соотносится с кругом вопросов, осуществляемых данным органом.

Опираясь на данное определение, в научной литературе было сформулировано следующее определение государственных полномочий: государственные полномочия – это совокупность прав и обязанностей органов и должностных лиц государственной власти, которые отнесены к их ведению Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации, а также полномочия органов местного самоуправления, не связанные с решением вопросов местного значения, правовые, организационные, социально-экономические последствия реализации которых связаны с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения России либо ее субъектов и выражаются в принятии правовых актов и осуществлении иных государственно-властных действий<sup>1</sup>.

Как можно видеть, вышеприведенное определение сформулировано методом исключения – из общего числа полномочий исключены те, которые связаны с решением вопросов местного значения. Таким образом, решение вопросов местного значения в ходе реализации полномочий оказывается единственным критерием, опираясь на который можно провести различие между государственными полномочиями и полномочиями муниципальными. Природа полномочий органов публичной власти при их реализации, при решении как «местно-значимых», так и иных, более масштабных вопросов, остается единой. В связи с этим можно вспомнить опыт организации местного самоуправления в Германии, где органы местного самоуправления районов являются также низовыми органами государственной администрации, осуществляя одновременно и те, и другие полномочия.

В.И. Васильев, определяя государственные полномочия, указывает, что это «полномочия, правовые, организационные, социально-эконо-

---

<sup>1</sup> Дитятковский М.Ю. Понятие отдельных государственных полномочий, которыми наделены либо могут наделаться органы местного самоуправления // Современное право. – 2006. - № 10. – С. 74–78.

мические последствия реализации которых связаны не только с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования, как это характерно для муниципальных полномочий, но и населения соответственно всего государства или субъекта Федерации»<sup>1</sup>. Можно видеть, что здесь полномочия охарактеризованы с точки зрения значимости их для того или иного круга людей. Однако если муниципальные полномочия значимы для жителей муниципального образования и доводятся до людей находящимися в непосредственной близости органами местного самоуправления, то с доведением государственных полномочий есть та проблема, что «до бога высоко, до царя далеко», да и региональные власти далеко не у всех в соседях. И здесь доведение значимых для людей полномочий, осуществляемых в масштабах региона, может быть поручено органам местного самоуправления «на местах», что характеризует их не только как институт публичной власти, но и как орган, обеспечивающий благосостояние жителей муниципального образования путем предоставления муниципальных услуг и осуществления иного «социального обслуживания». Чтобы не возникало путаницы с одноименным федеральным законом, можно говорить в этой связи о сервисном функционале органов местного самоуправления.

В связи с темой наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями необходимо также рассмотреть вопрос о правомочности наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями из числа делегированных Российской Федерацией субъектам Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации наделяет органы государственной власти субъектов Российской Федерации всей полнотой государственной власти за пределами ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Однако определение полномочий на основании установленных Конституцией предметов ведения осуществляется федеральными законами и осуществляется более четко, устанавливая перечень полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, иногда – закрытый.

<sup>1</sup> Васильев В.И. Местное самоуправление: учеб. и науч.-практич. пособие. – М.: Юриформцентр, 1999. – С. 376.

Как отмечается в литературе, законодательство практически не закрепляет прямо каких-либо основополагающих начал по определению допустимости передачи государственных полномочий органам местного самоуправления. А.В. Мадьярова<sup>1</sup> формулирует в этом отношении ряд общих правил, вытекающих из нормативных положений законодательства:

1. Недопустимость перераспределения предметов ведения в результате передачи части полномочий. Данное правило следует понимать как указание на то, что при наделении полномочиями меняется уровень (субъект) их реализации, но принадлежность полномочия – Российской Федерации или субъекту Российской Федерации – не изменяется.

2. Недопустимость передачи полномочий законодательного органа.

3. Передача преимущественно исполнительно-распорядительных полномочий; передача нормотворческих функций допустима лишь в объеме, необходимом для определения отдельных аспектов порядка (механизма) реализации данных полномочий.

4. Законность или непротиворечие передачи полномочий законодательству – Конституции Российской Федерации и федеральным законам, уставу и законам субъекта Российской Федерации.

Для понимания того, каковы в данном случае правомочия субъекта Российской Федерации, необходимо установить, что означает непротиворечие закону – наличие разрешения на передачу полномочия или отсутствие запрета? Может ли орган местного самоуправления быть наделен государственным полномочием только в случае, если это прямо предусмотрено законом, или если это не запрещено законом? И каковы правомочия субъекта Российской Федерации в отношении полномочий, определенными для него Федеральным законом – только исполнение или возможна передача органам местного самоуправления данных полномочий также?

Формулировка части 2 статьи 132 Конституции Российской Федерации носит общеразрешительный характер и не связывает возможность передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий с дополнительными разрешениями в законе. Общее

<sup>1</sup> Мадьярова А.В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 2. – С. 27-32.

дозволение вытекает и из части 2 статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ, где устанавливаются виды нормативных правовых актов, которыми осуществляется наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и говорится, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам. Таким образом, по общему правилу критерий непротиворечия подразумевает отсутствие специальных запретов на передачу тех или иных полномочий, а не наличие специальных разрешений на это.

В отношении федеральных полномочий, делегированных органам государственной власти субъектов Российской Федерации в литературе высказывалось мнение, что наделение делегированными полномочиями органов местного самоуправления органами государственной власти, которым полномочия делегированы, возможно лишь в случае прямого разрешения на это со стороны делегирующего органа<sup>1</sup>. Следует отметить, что данное мнение опиралось на проводимый на тот момент в Федеральном законе № 131-ФЗ принцип передачи государственных полномочий органами власти того уровня, которому эти полномочия принадлежат. Однако в результате принятия Федерального закона от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» произошел отказ от указанного принципа – было предусмотрено наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации.

В связи с изложенным представляется уместным пересмотреть взгляды на данную проблему с учетом позиции федерального законодателя. Очевидно, что наделение органов местного самоуправления от-

---

<sup>1</sup> Мадьярова А.В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления. С. 28; Петрова О.Н. Некоторые вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Актуальные проблемы права: материалы Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2011 г.). – М.: Ваш полиграфический партнер, 2011. – С. 51.

дельными государственными полномочиями Российской Федерации посредством законов субъектов Российской Федерации невозможно в отношении тех полномочий, которые не переданы субъектам Российской Федерации, а осуществляются федеральными органами исполнительной власти. Следовательно, вновь введенное в законодательство положение относится к полномочиям, делегированным субъектам Российской Федерации. Вместе с полномочиями на усмотрение субъекта Российской Федерации передается и вопрос об эффективном осуществлении данных полномочий региональными органами исполнительной власти либо органами местного самоуправления, с учетом их возможностей по работе с жителями муниципального образования и осуществлению переданных им государственных полномочий в непосредственном контакте с жителями, опираясь на основополагающий конституционный принцип прав человека и гражданина как основы, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваемой правосудием.

Ряд исследователей отмечает, что общие принципы и критерии оценки допустимости передачи государственных полномочий на местный уровень не проработаны и не зафиксированы должным образом<sup>1</sup>. В связи с этим указывается на необходимость проведения работы по упорядочению практики наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в том числе в отношении полномочий, передаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>. Представляется, что при проведении данной работы следует изучить имеющийся опыт субъектов Российской Федерации, в частности Московской области, с тем, чтобы наиболее успешные примеры могли быть использованы как модель для других субъектов со сходными социально-экономическими условиями.

---

<sup>1</sup> Мадьярова А.В. Об общих началах определения перечня государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления. С. 32.

<sup>2</sup> Корablёв Д.П. О некоторых практических аспектах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 1. – С. 35; Петрова О.Н. Некоторые вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. С. 52.

## **ОБНОВЛЯЯ – СОХРАНЯТЬ ЛУЧШЕЕ. СОХРАНЯЯ – ОБНОВЛЯТЬ НУЖНОЕ. РАЗВИВАЯ – УСТРЕМЛЯТЬСЯ В БУДУЩЕЕ!**

---

**Михайлов Евгений Николаевич,**

заместитель директора Центра исследований проблем  
территориального управления и самоуправления  
Московского государственного областного университета.  
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, офис 97, ciptus@mgou.ru

Изменения, внесённые в Федеральный закон № 131-ФЗ Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ), стали новой вехой во взаимоотношениях органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Однако Федеральным законом № 136-ФЗ были предусмотрены лишь общие черты появляющегося института перераспределения полномочий между регионом и муниципалитетами, а именно:

- возможность такого перераспределения, отражённая в Федеральном законе № 131-ФЗ и Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ;

- способ перераспределения, выраженный принятием закона субъекта Российской Федерации;

- минимальный срок перераспределения, предусмотренный законодателем, – не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

- срок вступления в силу законов субъектов Российской Федерации о перераспределении (с начала очередного финансового года);

- полномочия органов местного самоуправления, которые не могут быть перераспределены на уровень органов государственной власти субъекта Российской Федерации (управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление охраны общественного порядка и др.).

В целях дальнейшей нормативной регламентации вопросов перераспределения полномочий был принят Федеральный закон от 29 декабря

2014 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации», которым были внесены дополнения, предусматривающие возможность перераспределения полномочий, в следующие законодательные акты Российской Федерации:

- 1) Градостроительный кодекс Российской Федерации;
- 2) Жилищный кодекс Российской Федерации;
- 3) Земельный кодекс Российской Федерации;
- 4) Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле»;
- 5) Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»;
- 6) Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»;
- 7) Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»;
- 8) Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»;
- 9) Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»;
- 10) Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 271-ФЗ «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»;
- 11) Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»;
- 12) Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»;
- 13) Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении».

В указанные федеральные законы были внесены положения о возможности перераспределения полномочий, приводившие упомянутые законодательные акты в соответствие с федеральным законодательством о разграничении полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти.



Представляется, что благодаря данным дополнениям федеральный законодатель предотвратил оспаривание и отмену уже принятых к концу 2014 г. региональных законов о перераспределении полномочий, которые касались не только полномочий, не указанных напрямую в Федеральном законе № 131-ФЗ.

В результате региональные законы о перераспределении полномочий начали действовать с 1 января 2015 года и позволили сформировать позитивную практику применения института перераспределения полномочий.

Однако данные изменения хотя и смогли ответить на ряд актуальных для региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления вопросов, но не позволили полностью избежать проблем в правоприменении и не сделали вопрос перераспределения полномочий полностью ясным и прозрачным.

В итоге на вопросы, которые оставили неясными положения закона, стала пытаться ответить судебная практика, которая начала складываться в процессе реализации региональных законов о перераспределении полномочий.

Безусловно, при рассмотрении вопросов о перераспределении полномочий органов местного самоуправления необходимо принимать во внимание обособленную роль местного самоуправления, которое, как это было показано выше, тем не менее, остаётся включённым в общую структуру публичной власти Российской Федерации и её субъектов. При этом необходимо также учитывать и то, что муниципальные образования в современных условиях практически не могут развиваться полностью независимо от соседних с ними муниципальных образований, особенно в густонаселённых субъектах Российской Федерации.

Именно поэтому в ряде субъектов Российской Федерации при принятии законов о перераспределении полномочий был применён так называемый принцип «двух ключей», который позволил бы гармонизировать совместное развитие муниципальных образований, поддерживая их финансово из регионального бюджета, не лишая при этом муниципальные власти связи с населением, проживающим на территории соответствующего муниципального образования.

Руководствуясь данным принципом, региональный законодатель, как правило, действовал в два этапа:

– сначала перераспределял полномочия органов местного самоуправления, которые либо ненадлежаще, по его мнению, исполнялись, либо у органов местного самоуправления не хватало для их полноценной реализации финансовых и материальных ресурсов;

– затем частью или в полном объёме перераспределённых полномочий наделялся орган местного самоуправления, но уже с предоставлением финансирования из регионального бюджета и под контролем со стороны субъекта Российской Федерации.

Это позволяло одновременно не терять связь с населением муниципалитета, иметь единообразие по всему субъекту и увеличить финансирование исполняемых органом местного самоуправления полномочий.

Однако при этом, как уже было отмечено выше, стала формироваться судебная практика, в том числе основывающаяся на тезисе «перераспределённые полномочия не меняют своей правовой природы и остаются муниципальными».

Как уже было отмечено выше, в ряде решений судов указывается, будто перераспределение полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в пользу органов государственной власти субъектов Российской Федерации не приводит к изменению их правовой природы как полномочий по решению вопросов местного значения. По мнению судов, они по-прежнему остаются полномочиями, осуществление которых направлено на решение вопросов местного значения<sup>1</sup>.

Такая судебная практика приводит к невозможности облегчать финансовую и материальную нагрузку на органы местного самоуправления, усложняет процесс обслуживания населения органами местного самоуправления.

В связи с этим встаёт вопрос о целесообразности внесения изменений в федеральное законодательство, которые позволили бы закрепить те позитивные результаты, которые были достигнуты посредством использования принципа «двух ключей».

Представляется, что внесение изменений в Федеральный закон №184-ФЗ, регламентирующий порядок наделения органов местного

<sup>1</sup> Апелляционные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30.08.2016 № 46-АПГ16-10, от 24.11.2016 № 15-АПГ16-10, от 15.11.2017 № 30-АПГ17-3, от 10.04.2019 № 33-АПА19-4.

самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации, позволит закрепить положительный опыт субъектов Российской Федерации, которые пошли по пути одновременного перераспределения и наделения.

В главе IV.1 Федерального закона № 184-ФЗ содержится статья 26.3, регулирующая, помимо прочего, вопросы наделения отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации органов местного самоуправления. По нашему мнению, целесообразно было бы дополнить её положениями о возможности наделения органов местного самоуправления полномочиями, отнесёнными к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, в соответствии с пунктом 6.1 рассматриваемой статьи.

Однако при таком подходе возникает противоречие с ч. 1 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ.

Единственным рациональным способом разрешения этого противоречия представляется гармонизация положений федерального законодательства по вопросам организации местного самоуправления путём его согласования с положениями федерального законодательства об общих принципах организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (или, иначе говоря, приведение формулировки Федерального закона № 131-ФЗ в соответствие с формулировками Федерального закона № 184-ФЗ).

Подобного рода гармонизация позволит устранить препоны, до настоящего времени препятствующие дальнейшему конструктивному развитию института перераспределения полномочий между региональным и муниципальным уровнями осуществления власти с одновременным наделением муниципального уровня власти необходимыми государственными полномочиями, обеспечиваемыми предоставлением местным властям необходимых для их осуществления ресурсов.

## ОБ ОПЫТЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОГО ОКРУГА САМАРА И ВНУТРИГОРОДСКИХ РАЙОНОВ В 2015-2019 ГОДАХ

---

**Матвеев Михаил Николаевич,**

председатель Комитета Самарской Губернской Думы  
по местному самоуправлению, доктор исторических наук,  
профессор Самарского университета

В 2015 году субъектам Российской Федерации была предоставлена возможность пересмотреть статус существующих на его территории муниципальных образований, являющихся городскими округами, с учетом введения федеральным законом дополнительных видов муниципальных образований «городской округ с внутригородским делением» и «внутригородской район». Такой возможностью в России воспользовались три субъекта: это Челябинская область, Дагестан и Самарская область. Фактически с учетом ограниченности применения данной нормы (Челябинск, Махачкала и Самара) можно говорить об эксперименте.

30 марта 2015 года принят Закон Самарской области № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области» (далее – Закон Самарской области № 23-ГД). Развивая законодательную базу в этой сфере правового регулирования, Самарской Губернской Думой принят Закон Самарской области от 6 июля 2015 г. № 74-ГД «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов» (далее – Закон Самарской области № 74-ГД).

Закон Самарской области № 23-ГД наделил городской округ Самара статусом городского округа с внутригородским делением и образовал в его составе девять внутригородских районов, наделенных статусом муниципального образования, исходя из исторически сложившегося территориального внутригородского деления.

Согласно положениям областного Закона представительный орган городского округа Самара – Дума городского округа Самара, состоит из 41 депутата (ранее было 35) и с 2015 года формируется не на прямых выборах избирателями, а путем делегирования из состава представительных органов внутригородских районов городского округа Самара – Советов депутатов соответствующих внутригородских районов городского округа Самара, по предусмотренной данным Законом Самарской области норме представительства, которая составляет (от 2 до 9 человек)

Законом Самарской области № 23-ГД также установлена численность каждого из представительных органов внутригородских районов городского округа Самара (от 24 до 40 депутатов).

Сроки полномочий Думы городского округа Самара первого созыва и представительных органов внутригородских районов городского округа Самара первого созыва составляют 5 лет и истекают в 2020 году. В связи с этим комитетом Самарской Губернской Думы по местному самоуправлению в 2019 году проведен анализ результатов указанной реформы, в т.ч. анализ переданных полномочий.

В компетенции Советов депутатов внутригородских районов находятся такие важные вопросы, как:

- принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- и другие.

Законом Самарской области № 74-ГД полномочия города по решению 15 вопросов местного значения разграничены и частично переданы на уровень районов.

Среди них вопросы:

- энергетики;
- дорожной деятельности;
- обеспечения жильем, осуществления муниципального жилищного контроля;

- транспортных услуг;
- участия в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма;
- участия в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях;
- сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);
- участия в организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов;
- утверждения подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории;
- установки и эксплуатации рекламных конструкций в соответствии с Федеральным законом «О рекламе»;
- присвоения адресов объектам адресации, присвоения наименований элементам улично-дорожной сети;
- организации и осуществления мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне;
- организации и осуществления мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории внутригородского района;
- осуществления мер по противодействию коррупции в границах внутригородского района.

Переданы полностью с уровня города на уровень районов полномочия по решению 3 вопросов местного значения.

Среди них вопросы:

- создания условий для развития местного традиционного народного художественного творчества;
- создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории внутригородского района, а также осуществление муниципального контроля

в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;

- осуществления муниципального лесного контроля.

Законом Самарской области № 74-ГД определен перечень вопросов местного значения исключительно районов. Их 4.

В частности:

- вопросы массового отдыха населения;
- работа с детьми и молодежью;
- создание условий для развития физической культуры, школьного спорта и массового спорта;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

С другой стороны, Законом с уровня района на уровень города переданы частично полномочия по решению 9 вопросов.

Это вопросы:

- формирования, утверждения, исполнения бюджета внутригородского района и контроля за исполнением бюджета;
- налогообложения;
- обеспечения первичных мер пожарной безопасности;
- создание условий для обеспечения жителей внутригородского района услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- обеспечения услугами организации культуры;
- формирования и содержания архива внутригородского района;
- утверждения правил благоустройства и осуществления контроля за их соблюдением;
- создания условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; содействия развитию малого и среднего предпринимательства, благотворительной деятельности и добровольчества (волонтерства);
- оказания поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка; создания условий для деятельности народных дружин.

Переданные полномочия призваны были по замыслу инициаторов реформы (экс-губернатор Самарской области Н.И. Меркушкин) повысить ответственность местной власти за решение вопросов, которые

существенно влияют на улучшение качества жизни людей, их настроения. Согласно результатам проведённого комитетом Самарской Губернской Думы по местному самоуправлению анализа этого не произошло. Почему? Чтобы не выходить за правовую тематику конференции, отметим только, что практически вся доходная часть бюджета осталась в бюджете городского округа Самара. На конец 2018 года в нем было 25,5 млрд. руб. при том, что совокупный бюджет всех внутригородских районов составил 1,9 млрд. руб. То есть более 90% доходов бюджета Самары осталось в распоряжении Администрации городского округа. Разумеется, там же остался и центр принятия решений. В отсутствие финансов переданные во внутригородские районы полномочия просто не заработали.

Поэтому в ходе реализации реформы местного самоуправления стало очевидно, что при таком финансовом дисбалансе ряд ранее переданных в районы полномочий более или менее эффективно можно осуществлять только на уровне органов местного самоуправления городского округа Самара.

В связи с этим в Закон Самарской области № 74-ГД вносились изменения, исключающие из компетенции органов местного самоуправления внутригородских районов те или иные полномочия и закрепляющие их за городом.

Так, изначально пунктом 5 статьи 18 Закона Самарской области № 74-ГД полномочие по созданию условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка было закреплено за органами местного самоуправления внутригородских районов и не разграничивалось.

Однако Законом Самарской области от 11 июля 2016 г. № 93-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов» указанное полномочие было разграничено между городом и районами.

И в конце 2018 года Законом Самарской области от 26 декабря 2018 г. № 106-ГД «О внесении изменения в статью 27.1 Закона Самарской области «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских рай-



онов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов» полномочия по оказанию поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, созданию условий для деятельности народных дружин, действующих в городском округе Самара, в соответствии с Федеральным законом «Об участии граждан в охране общественного порядка» окончательно закреплены за органами местного самоуправления городского округа Самара.

За органами местного самоуправления внутригородских районов осталось полномочие по внесению предложений органам местного самоуправления городского округа Самара по оказанию поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, созданию условий для деятельности народных дружин.

Такая передача полномочий состоялась «в связи с необходимостью обеспечения в городском округе Самара единой политики в сфере оказания поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создания условий для деятельности народных дружин». Фактически у районов просто не было на народные дружины денег.

В 2016 году по предложению рабочей группы по эффективному разграничению полномочий на уровень города передано полномочие по организации деятельности по признанию права собственности на безхозные сети газоснабжения и осуществление передачи указанных бесхозных объектов в эксплуатацию до признания на них права собственности.

За внутригородскими районами осталось полномочие по выявлению бесхозных сетей электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения, не переданных в установленном порядке в муниципальную собственность, и осуществление подготовки документов для организации учета данного имущества органами государственной власти и органами местного самоуправления городского округа Самара.

В 2017 году Законом Самарской области от 10 мая 2017 г. № 52-ГД «О внесении изменения в статью 5 Закона Самарской области «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутри-

городских районов» скорректированы полномочия по обеспечению жильем населения.

Вместе с тем в 2018 году Законом Самарской области от 17 июля 2018 г. № 64-ГД «О внесении изменения в статью 5 Закона Самарской области «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов» и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Самарской области» часть полномочий передана обратно на уровень города в целях обеспечения единой жилищной политики на территории городского округа Самара.

В мае 2019 года Самарской Губернской Думой принят Закон, вносящий изменения в Закон Самарской области № 74-ГД в части исключения из перечня вопросов местного значения городского округа, закрепляемых за внутригородскими районами, полномочия по решению которых не разграничиваются, такого вопроса местного значения, как создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории внутригородского района (за исключением территорий внутригородских районов городских округов, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий) в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Согласно предлагаемому изменению указанные полномочия будут осуществлять органы местного самоуправления городского округа Самара.

Такие изменения связаны прежде всего с проводимой реформой в области оказания медицинской помощи, акценте на необходимости обеспечения кадрового состава медицинских учреждений, отсутствия у внутригородских районов необходимых ресурсов для осуществления соответствующих полномочий.

В рамках текущей деятельности Самарской Губернской Думой осуществляется постоянный анализ практики применения принимаемых

законов, по итогам которого, при необходимости, проводится работа по совершенствованию правового регулирования рассматриваемой сферы правоотношений. При этом следует понимать, что эффективность реализации полномочий органов местного самоуправления напрямую зависит от наличия у них достаточных финансовых ресурсов, что показывает и опыт разграничения полномочий в городском округе Самара. Очевидная истина, которую, к сожалению, каждый раз приходится доказывать заново.

## КОНЦЕПЦИЯ «НАРОДНОГО СОБРАНИЯ» КАК ВЫСШЕЙ ФОРМЫ САМОУПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

**Таболин Владимир Викторович,**

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры публичного права и правового обеспечения управления Государственного университета управления, старший научный сотрудник Юридического института Южно-Уральского государственного университета (НИУ).

Современным проблемам народовластия вообще и местного самоуправления в частности посвящено значительное количество монографий, статей и диссертаций, которые в разной степени негативно оценивают состояние реального народовластия в России. Этому есть немало объективных и субъективных причин, на перечислении которых нет смысла останавливаться. Рассмотрим только одну, которую А.А. Керимов выделяет как серьезную проблему для развития парламентаризма в России - отсутствие доверия к нему со стороны общества. Несмотря на то, что институты парламентаризма формируются и функционируют в соответствии с реально действующими нормативно-правовыми актами, общество всерьез не рассматривает их в качестве выразителя общенациональных интересов<sup>1</sup>.

К сожалению, Федеральное собрание Российской Федерации в лице своих палат сегодня не отвечает своему конституционному статусу – представительного и законодательного органа Российской Федерации (ст. 94), в связи с тем, что депутаты Государственной Думы утрачивают связь со своими избирателями сразу после избрания, а политические партии уже давно не имеют никакой социальной основы (первичных территориальных организаций) и представляют либо своих лидеров, либо позицию официальных государственных органов. Совет Федерации Российской Федерации потихоньку превращается в клуб заслуженных пенсионеров, у которых и так все хорошо.

<sup>1</sup> Керимов А.А. Парламентаризм в современной России: особенности и проблемы реализации // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2019. № 48. С. 145-153.

Это что касается представительства, а законодательная инициатива парламента вообще практически утрачена, т.к. подавляющая часть (если не все!) законопроектов поступает в Государственную Думу и принимается по инициативе Правительства или Президента Российской Федерации. Исходя из этого, можно сказать, что мы имеем на лицо вялотекущий, далекий от проблем народа, парламентский застой, который «заболотил» даже такую, первое время весьма активную и принципиальную, организацию как «Народный фронт». Попытки его лидеров как-то вернуться к защите прав граждан, отстаиванию их интересов напоминают попытки толстого объевшегося сметаны кота, пытающегося догнать шустрю мышку.

Таким образом, на высшем законодательном уровне власти отсутствует представительство граждан Российской Федерации и законодательство о местном самоуправлении представляет собой абсолютно запутанное и малопригодное к реализации явление.

Что же делать, когда о новой конституции речи не идет? Давайте попробуем как-то вернуться к ценностям действующей Конституции. Вообще это сейчас это очень модный тренд – вместо того чтобы что-то делать, нужно просто найти новые ценности чего-либо и сразу всем станет хорошо. Особенно мне «нравится» поиск идентичности<sup>1</sup>, как будто других проблем у населения нет. Отступим от подобных трендов и попробуем предложить что-то реальное и соответствующее конституционной сущности народовластия.

Политическая активность населения в реализации высших форм народовластия (выборы и референдумы) успешно стремится к нулю, а раздача денег в регионы и на местный уровень ничего кроме иждивенческих настроений не создает.

Предлагаю расшевелить народную массу новой формой народовластия – Всероссийское Народное собрание. В России есть уникальный опыт крупных государственно-общественных мероприятий: съезды партий, верховные советы и съезды народных депутатов, предвыборные общественные мероприятия и т.п. Этот опыт можно использовать на общее благо.

---

<sup>1</sup> Например: Исаева Н.В. Общероссийская идентичность в дискурсе правовой идентичности // Известия ВУЗов. Северокавказский регион. Общественные науки. 2009. № 5. С. 103-107; Васильева Л.Н. Российская идентичность: правовые условия формирования // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 16-24 и др.

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации Всероссийское Народное собрание могло бы стать контрольно-консультативной формой непосредственной демократии, представляющей собой конференцию 5000 делегатов (полномочных представителей) всего населения России, избранных от каждых 22000 совершеннолетних граждан (избирателей) по территориям всех населенных пунктов всех субъектов Российской Федерации. Статус делегата:

- не может быть действующим или находящимся на пенсии (в отставке) государственным или муниципальным служащим, депутатом региональных законодательных органов и Федерального собрания Российской Федерации;

- должен быть совершеннолетним гражданином Российской Федерации, официально зарегистрированным (постоянно или временно) по конкретному адресу на территории Российской Федерации;

- не наделяется никакими властными полномочиями, только представляет интересы населения своего города, села или региона;

- никакими персональными льготами не наделяется, кроме оплаты проезда и проживания в период проведения Народного собрания;

- обязан непосредственно участвовать в заседаниях;

- все делегаты равны и имеют один голос и т.п.

Заседания проводятся один раз в 2 года. Сначала по регионам главы отчитываются перед населением, а потом делегаты «привозят» в Москву народные чаяния на Всероссийское Народное собрание.

Полномочия:

- заслушивание и обсуждение сообщения всенародно избранного Президента Российской Федерации как гаранта прав и свобод человека и гражданина, в том числе и о состоянии местного самоуправления;

- заслушивание и обсуждение сообщения Правительства Российской Федерации в лице его Председателя о социально-экономическом положении в стране и достигнутых параметрах качества жизни населения.

По итогам заслушивания и обсуждения принимаются рекомендации и обращения к Президенту и Правительству.

Конечно данная форма требует своего конституционного и законодательного закрепления. В Конституцию Российской Федерации необходимо будет внести некоторые дополнения:

– статью 80 (ч. 2) изложить в следующей редакции: «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, о состоянии обеспечения которых сообщает делегатам Всероссийского Народного Собрания» далее по тексту;

– статью 130 дополнить частью 3: «Высшей Контрольно-консультативной формой непосредственной демократии населения Российской Федерации является Всероссийское Народное собрание, правовой статус которого определяется специальным Федеральным конституционным законом».

Статью 13 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» дополнить частью 6: «Правительство Российской Федерации сообщает Всероссийскому Народному Собранию о социально-экономическом положении в стране и достигнутых параметрах качества жизни населения».

Данные предложения конечно же носят дискуссионный характер и во многом их практическая реализация зависит, прежде всего, от позиции руководства страны и его желания считаться с мнением народа.

## К ВОПРОСУ О ПОЛНОМОЧИЯХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ ОБУЧЕНИЯ ДЕТЕЙ ПО ПРОГРАММАМ ОБЩЕГО СРЕДНЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

---

**Васильева Ксения Валерьевна,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры частного права ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», доцент кафедры гражданского права и процесса ЧОУ ВО «Московский университет имени С.Ю. Витте»

Современное развитие территорий сложно представить без уделения значительного внимания образованию подрастающего поколения. Мэром Москвы С.С. Собяниным в ходе выступления на пленарной сессии Московского урбанистического форума в 2018 году было особо отмечено, что «дети – это главное, что в нашей жизни есть, это главное наше богатство, и отталкиваясь от того, какое образование они получают, какое у них будущее, собственно, можно говорить и о городе, есть у этого города будущее или нет»<sup>1</sup>. Представляется очевидным, что так можно сказать не только о жизни в городе, но и в любом населенном пункте на любой территории.

Получение общего среднего образования в России является обязательным<sup>2</sup>. Однако в ходе образовательного процесса возникает ряд проблем, вызывающих вопросы об ответственности за эти проблемы и их решение, в том числе на уровне органов государственной власти и местного самоуправления. К основным проблемам при этом относится обеспечение получения образования детьми из семей мигрантов, когда дети зачастую не владеют или недостаточно владеют русским языком; обеспечение получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья; обеспечение быстрого и по возможности мирного (без при-

<sup>1</sup> Зотов В.Б. Управление городом на примере г. Москвы. М.: Юстициформ, 2019.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с посл. изм. и доп.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс», дата обращения 02 декабря 2019 г.



бегания к помощи государственных и муниципальных органов) разрешения конфликтов, возникающих в ходе образовательного процесса.

По мнению автора, полное освобождение муниципалитетов от организации образовательного процесса в школах нецелесообразно. Вопросы управления школами, в том числе в отношении организации обучения детей мигрантов, представляется возможным разделить на три уровня – федеральный, региональный и муниципальный. Утвержденные на федеральном уровне общие стандарты образования будут внедряться на региональном уровне, где также будет осуществляться финансирование школ. Однако вопросы текущей организации учебного процесса и мероприятий, его сопровождающих, наиболее эффективно могут быть решены на местном уровне. Применительно к обучению детей мигрантов органы местного самоуправления могут распределять финансовые ресурсы, выделенные из бюджета региона, между конкретными школами муниципального образования, исходя из потребностей конкретного района и конкретных школ, в том числе принимать решения о создании «Школ русского языка», национальных культурных центров для молодежи, проведении культурно-массовых и других общественно значимых мероприятий для повышения сплоченности молодежи вне зависимости от национальностей<sup>1</sup>. Органы местного самоуправления также могут вести учет семей мигрантов, проживающих в муниципальном образовании, в том числе для принятия мер по обеспечению их детям возможности реализовать свое право на школьное образование. Наконец, на местном уровне целесообразно создать службу медиации, отвечающую за мирное разрешение споров в области реализации мигрантами прав на образование.

В отношении образования детей с ОВЗ предлагается прицельно обратиться к опыту Московской области. В настоящее время образовательные организации дошкольного и школьного образования для детей с ОВЗ, включая детей с нарушениями интеллекта, в Московской области подведомственны органам местного самоуправления – управлениям образования муниципальных администраций. Отметим, что этим система управления образованием в Московской области выгодно отличается от таковой,

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с посл. изм. и доп.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс», дата обращения 02 декабря 2019 г.

например, в Москве и ряде других российских регионов, где школы в целом находятся в ведении субъекта федерации, а школы, реализующие адаптированные программы для детей с нарушениями интеллекта (VIII вид), переданы в ведение Министерства труда и социальной защиты населения.

По мнению автора, работа школ для детей с ОВЗ под началом органов местного самоуправления наиболее эффективна, поскольку именно на местах лучше известны подлинные потребности населения в образовании детей по адаптированным программам. Также выгодно и удобно для самих обучающихся и их родителей, если на местах (как в Московской области) находятся специализированные территориальные психолого-медико-педагогические комиссии, определяющие потребность ребенка в коррекционном образовании. И наконец, социальная адаптация ребенка с ОВЗ заключается прежде всего в предоставлении ему образования в соответствии с его потребностями и возможностями, а не просто в обучении его базовым навыкам самообслуживания – следовательно, сохранение школ для детей с ОВЗ в Московской области в ведении органов управления образованием также представляется оправданным и наиболее эффективным для реализации адаптированных программ обучения.

Однако система управления образованием для детей с ОВЗ в Московской области не лишена недостатков. Регион испытывает нехватку дошкольных образовательных учреждений для детей с ОВЗ, готовых принимать детей для адаптированного образования с раннего возраста. Школы, реализующие адаптированные образовательные программы, расположены по области неравномерно, что вызывает вынужденную необходимость организовывать образование по интернатному типу, сокращая время, проводимое обучающимися дома с родителями. В качестве пути решения имеющихся проблем коррекционные школы Московской области прибегают к дистанционным образовательным технологиям и организуют дистанционное школьное обучение для детей с ОВЗ, когда ребенок одновременно находится и в привычной домашней обстановке, и на связи посредством сети «Интернет» с педагогами и одноклассниками в особой виртуальной образовательной среде. Однако и эта система подлежит дальнейшему совершенствованию, в том числе в плане централизованных закупок оборудования и программного обеспечения. Отметим отдельно, что дистанционная модель образования не подходит в полной мере для дошкольного об-

разования, поскольку в дошкольном возрасте ребенок учится по принципу подражания человеку, а не машине.

Исходя из сказанного выше, автор предлагает внести в местные администрации Московской области следующие предложения по направлениям совершенствования системы управления образованием для детей с ОВЗ. Для эффективного функционирования системы образования детей с ОВЗ представляется целесообразным запланировать следующие мероприятия:

создание и развитие системы инклюзивного дошкольного образования для детей с ОВЗ в детских садах по месту жительства с привлечением специальных педагогов-дефектологов, а также тьюторов, с основой на принципе гуманизации образовательного процесса и признания равенства обучающихся вне зависимости от состояния здоровья;

привлечение коммерческих организаций в качестве разработчиков программного обеспечения, исполнителей услуги по предоставлению доступа в сеть «Интернет» и арендодателей оборудования по приемлемой стоимости для школьников, дистанционно осваивающих адаптированные программы школьного образования;

подготовку квалифицированных кадров для работы в муниципальных образовательных организациях для детей с ОВЗ, в том числе с уделением значительного внимания профессиональной этике, по аналогии с тем, как это делается в системе здравоохранения.

Следует особо отметить, что в Московской области в настоящее время реализуется целевая государственная программа «Образование Подмосковья»<sup>1</sup>, принятая в 2014 году на период до 2025 года. Программа включает в себя подпрограммы «Дошкольное образование», «Общее образование», «Дополнительное образование, воспитание и психолого-социальное сопровождение детей», «Профессиональное образование», «Система оценки качества образования и информационная открытость системы образования», «Обеспечение медицинских организаций государственной системы здравоохранения Московской области медицинскими кадрами», «Создание новых мест в общеобразовательных органи-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Московской области от 23 августа 2013 г. № 657/36 «Об утверждении государственной программы Московской области «Образование Подмосковья» на 2014-2025 годы» (с последними изменениями и дополнениями) // Портал государственных и муниципальных услуг Московской области. URL: <https://mosreg.ru/download/document/68637>, дата обращения 02 декабря 2019 г.

зациях в Московской области в соответствии с прогнозируемой потребностью и современными условиями обучения». Как видно из этой программы, специального блока по образованию детей с ОВЗ в представленной программе нет. В связи с этим представляется целесообразным пересмотреть положения программы с введением в нее отдельной подпрограммы «Образование детей с ограниченными возможностями здоровья» и включением в нее предложенных выше мероприятий.

В отношении быстрого и мирного разрешения школьных конфликтов представляется целесообразным дальнейшее развитие института школьного уполномоченного (омбудсмена) по правам участников образовательного процесса. В целом, анализируя работу школьных уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса в школах Московской области, можно отметить, что в целом с наличием в школе омбудсмена психологическая обстановка в среде участников образовательного процесса становится спокойнее, конфликтов становится меньше. Но все же школьным омбудсменам удается решить малое количество вопросов самостоятельно по комплексу причин. Так, школьный омбудсмен может быть не уверен сам в объеме своих полномочий, поскольку в школьных локальных актах эти полномочия не обозначены четко, а на муниципальном уровне отсутствует нормативный акт, регулирующий права и обязанности школьных омбудсменов. В этом отношении можно обратиться, например, к опыту Оренбургской и Ростовской областей, где областные аппараты Уполномоченного по правам ребенка разработали примерные (модельные) положения о школьном уполномоченном по правам участников образовательного процесса и процедуре мирного рассмотрения конфликтов в школе<sup>1</sup>. В модельных положениях о школьном омбудсмене были четко обозначены его полномочия с разграничением полномочий и ответственности с областным уполномоченным по правам ребенка, администрацией школы, иными органами государственной власти и местного самоуправления. К разработке модельного положения целесообразно и привлечение общественных организаций в сфере совершенствования системы муниципального управления<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Колосов А.В. Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Иркутск, 2014.

<sup>2</sup> Зотов В.Б. Российская муниципальная академия в системе развития местного самоуправления // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 9–13.

## **ЧАСТЬ II**

---

**Материалы российско-германского  
научно-практического семинара  
«Взаимодействие региональных и местных  
органов власти в условиях современного  
информационного общества»**

---

# ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

---

**Наумов Александр Анатольевич,**

председатель Комитета по местному самоуправлению  
Московской областной Думы.

Информационные технологии стремительно определяют контуры будущего – меняют мир. К 2030 г. рост ВВП будет более чем наполовину связан с цифровизацией – 1,47 % из 2,75 % ежегодного прироста ВВП.

При ускоренном социально-экономическом развитии и росте ВВП на 4,35 % в год вклад цифровизации составит свыше 2 % ежегодно.

В Российской Федерации запущен нацпроект «Цифровая экономика», по итогам реализации которого страна может выйти на передовые позиции в мире.

Сейчас мы отстаём от многих стран, тем амбициознее задача не просто догнать, но и стать одним из лидеров.

Осуществление нацпроекта позволит решить комплекс задач, в том числе:

1. Внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного и муниципального управления и оказания услуг, в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей.

2. Преобразование приоритетных отраслей экономики и социальной сферы, включая здравоохранение, образование, промышленность, сельское хозяйство, строительство, городское хозяйство, транспортную и энергетическую инфраструктуру, финансовые услуги, посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений.

3. Обеспечение подготовки высококвалифицированных кадров для цифровой экономики.

Московская область является одним из лидеров по цифровизации среди регионов России.

В 2019 году в Подмосковье заработал центр управления регионом, во всех 64 муниципалитетах заработали муниципальные центры управления. Как отметил губернатор Московской области Андрей Воробьев в ежегодном обращении к жителям Московской области: «К Московской области всегда обращено особое внимание. Всех волнуют перемены в Подмосковье. И коренных жителей, которые живут здесь постоянно. И москвичей, которые считают по праву область тоже родной. И конечно, всех тех, кто приезжает к нам в регион, приехал совсем недавно, а уже называет его своим домом...».

Все заинтересованы, чтобы проблемы и вопросы решались быстро, а не откладывались в долгий ящик. В этом нам помогают современные цифровые технологии. Поэтому мы часто и много о них говорим, о внедрении цифровых процессов в управление, как на муниципальном, так и на региональном уровне.

Цифровые решения позволяют все знать и быстро решать. А самое главное – научиться действовать проактивно, то есть стараться не допускать возникновения проблемы вообще. Это принцип, который заложен в нашем Центре управления регионом.

По итогам визита в Центр управления регионом Владимир Путин выступил с предложением создать ЦУРы во всех субъектах страны. «Центр, насколько я смог убедиться, работает интересно, с хорошей отдачей. Такой опыт нужно обязательно тиражировать», — сказал Президент.

Уважаемые коллеги! Такая оценка работы ЦУРа Президентом не случайна, так как Центр управления регионом это принципиально новый подход к управлению и контролю за процессами происходящими, как в регионе в целом, так и в каждом муниципалитете.

В основу работы ЦУР заложено 3 концепции: все знаем, быстро решаем, не допускаем. Невозможно решить какую-нибудь проблему, если ты о ней не знаешь. Поэтому очень важно знать о всех проблемах, которые есть на территории Московской области. Для этого проблемы собираются из всех источников: телефон горячей линии, из социальных сетей, жалоб, которые напрямую приходят в ведомства, через «Добродел». Важно, что информация поступает посредством взаимодействия с жителями. Вся информация, все проблемы вносятся на единую тепловую карту региона. В результате четко выявляются точки напряженно-

сти, причем это делается полностью автоматически, без участия человеческого фактора. Кроме этого, эта тепловая карта позволяет отслеживать в динамике изменение ситуации. Принятие, решение проблемы и исправление ситуации сразу же находят отражение на тепловой карте и она показывает – получается исправить ситуацию или нет. Недостаточно видеть красные лампочки, то что у нас есть проблема, надо их быстро научиться решать. То есть, при определении точки напряженности, следующее действие – быстрое решение проблемы. А это самое сложное – выяснить, как сейчас решаются конкретные проблемы, которые возникают у жителей. Парадоксально, казалось бы, все этим занимаются, но когда ты приходишь и просишь разобрать этот процесс по полочкам, то есть ответить на вопрос, сколько участников в этом процессе задействовано, в какой последовательности кто выполняет какие задачи, сколько времени это занимает? Это оказалось самым сложным. И вот, как только нам это удастся в виде блок-схемы вырисовать и сформировать, то любой руководитель, который занимался раньше решением этой проблемы, смотрит на эту схему и понимает, что она не оптимальна, и сразу находит способ ее улучшения и оптимизации, который позволяет сократить сроки или сделать процесс более оптимальным. Очень важно, что решение находится не за счет дополнительных ресурсов денег или человеческих факторов, а за счет имеющихся.

Следующий важный момент в работе ЦУР, он отсекает бессмысленное курсирование проблемы по бюрократическим инстанциям, информация сразу поступает к исполнителю, к тому кто её решит. Вот, например, порядка 40% в прошлом году всех жалоб, поступило через Добродел, они относились к действиям управляющих компаний. В связи с этим все управляющие компании зарегистрировали в единой системе. Теперь если жалоба относится к деятельности управляющей компании, то она сразу же направляется управляющей компании, минуя все бюрократические инстанции и ставится на контроль в муниципалитете. Таким образом, уже через 24 часа видны результаты исправления ситуаций, о которых сказал заявитель. Раньше эта жалоба могла гулять несколько дней по ведомствам.

Второй очень важный момент: у каждой категории проблемы должен быть свой срок решения проблем. Так, по Федеральному закону



№ 59-ФЗ полагается 30 дней на ответ заявителю. Но как быть, если заявитель сообщает о том, что мусор валяется на автобусной остановке. Какие 30 дней, проблему необходимо решать незамедлительно. Соответственно, каждой проблеме должен быть свой срок решения проблемы. Когда в 2015 году в Подмоскowie запускали «Добродел», то поставили срок решения вопроса за 8 дней. В настоящее время сроки решения вопросов были скорректированы. Для каждой категории проблемы установлен свой срок решения. При этом очень важно, чтобы система автоматически отслеживала качество решения этих проблем. То есть, не верить на слово, что проблема решена, а чтобы система объективно проверила устранение проблемной ситуации.

Третий блок: не допускать возникновения проблемы, и это самое сложное. То есть бессмысленно постоянно гасить пожары, нужно задуматься и подумать, а почему вообще эти проблемы происходят? А может быть что-то нужно изменить? А что нужно поменять для того, чтобы в целом у жителей не появлялось вот этих проблем. В рамках ЦУРа выявляются возможные точки возникновения проблем и разрабатываются опережающие подходы их трансформации. Таким образом, тепловая карта формируется полностью автоматически, на ней высвечивается, по каким направлениям поступили жалобы и из каких муниципалитетов. Все муниципалитеты разделены на три группы: крупные – с численностью больше 200 тысяч, средние – от 100 до 200 тысяч населения и небольшие. Это сделано для того, чтобы у каждого муниципалитета был свой шанс попасть на доску позора, потому что раньше, когда был единый рейтинг, небольшие муниципалитеты и средние муниципалитеты отсиживались, потому что до них очередь не доходила, и они терялись в массе тех жалоб, которые шли от крупных муниципалитетов. Теперь есть объективная информация по каждому муниципалитету. Система автоматически определяет зону ответственности тех исполнителей, из-за которых на территории больше всего проблем. Так же система отслеживает поступление повторных жалоб, то есть если житель сообщает об этой проблеме повторно или не доволен качеством ответа. Так же фиксируются просрочки и те решения, которые не имеют быстрого решения. Например, они требуют выделения финансирования, в этом случае устанавливается срок по этим решениям. Все эти показатели отслеживаются в динамике.

Много жалоб поступало на работу регоператоров по вывозу мусора. Было как: приходит жалоба, её направляют в МинЖКХ, МинЖКХ отправляет ее регоператору, у регоператора тоже своя сложная структура, и потом только она попадает тому регоператору, который убирает этот навал мусора. Был оптимизирован этот процесс, всех регоператоров зарегистрировали в системе, и жалобы на уборку мусора автоматически начали на них направлять. Соответственно, это позволило ускорить решение этих вопросов, но этого было недостаточно. Была проведена инвентаризация, в ходе которой 26 тыс. контейнерных площадок на всей территории области были отмечены на карте с геопозицией. За каждой контейнерной площадкой была закреплена ответственность каждого оператора персонально. Система в режиме реального времени видит в ЦУР, сколько на текущий момент и какие контейнерные площадки убраны, а какие не убраны. И дальше, соответственно, операторы ЦУРа включаются, и сразу начинают дожимать уже регоператоров, чтобы они исправили ситуацию.

Когда день заканчивается, делается срез, фиксируется и, в дальнейшем, регоператоры будут получать штрафные санкции за каждую необработанную контейнерную площадку. Таким образом после запуска этой системы за неделю количество жалоб сократилось на 40 процентов, потому что начали контролировать доезд регоператора и уборку этих контейнерных площадок.

За счёт работы ЦУРа по выявлению проблем и выработке оптимальных путей их решения удаётся сократить количество проблем на 40-60, иногда до 70-80%.

За 2018 год проанализировали 3,5 млн. проблем, которые поступали на портал «Добродел». 70% из этих проблем – это операционные проблемы. Это то, что нужно сразу пойти и решить: почистить, заделать, лампочку вкрутить и так далее. То есть это те вещи, которые можно очень быстро решить, и они больше всего раздражают наших жителей. То есть они не понимают, почему, если мусор валяется, почему быстро нельзя его пойти и убрать. 30 % – это те ресурсные жалобы, которые требуют что-то построить, модернизировать и так далее. Туда, конечно, нужно выделять деньги и без этого невозможно решить. Но большинство проблем, как раз, решается за счет правильной организации работы. Соответственно, на этом принципе и построена работа в ЦУРе.

Только в 2019 году мы получили по различным каналам 1,5 миллиона обращений. Это почта, «Добродел», социальные сети, личное участие. Неслучайно, практически каждое заседание Правительства мы начинаем с рассмотрения актуальных сообщений жителей. Для нас в нашей работе это приоритет.

«Добродел» – главная приборная доска. Сегодня там 1,6 миллиона активных граждан, практически каждый пятый житель области. Мы видим, что с помощью этой системы люди не только указывают на проблемы, но и охотно включаются в работу. Сопричастность, вовлеченность в принятие решений – такой формат все больше интересен жителям Подмосковья.

С 2016 года Московская область формирует свои государственные программы с учетом мнения жителей. В прошлом году мы провели голосования по 20 самым чувствительным направлениям. В этих голосованиях в 2019 году приняло участие 400 тысяч человек, а начинали мы в 2014-2015 году с одной тысячи.

С участием жителей определяются места финансирования ремонта дорог, благоустройства и так далее.

По сути ЦУР – это межведомственная рабочая группа. Сотрудников, которые работали в ведомствах, собрали вместе. Таким образом, сотрудники ЦУРа – это по сути некие контролеры качества работы своих ведомств предлагают решения, которые позволяет сокращать потенциально новые проблемы.

Однако порядка 50 процентов проблем, которые видим в ЦУРе, имеют муниципальный уровень. То есть люди пришли, обратились в свою местную администрацию, там не понятно, как с ними отработали, они не получили решение своей проблемы, они начинают ее адресовать на Губернатора. ЦУР спускает ее обратно в муниципалитет, но уже под своим контролем. Для оперативного решения проблем были открыты ЦУРЫ во всех 64 муниципалитетах. Для эффективной работы муниципальных центров управления обучаются сотрудники муниципалитетов работать по новой концепции.

Обращения, поступающие на «Добродел», свидетельствуют, что жители с удовольствием пользуются муниципальной подсистемой, доверяют ей, и аудитория у нас уже почти полтора миллиона пользователей. За 2019 год основные направления проблем, по которым обраща-

лись граждане на «Добродел» – это: на первом месте двор, мусор, дороги, многоквартирные дома. Это статистика того, с чем больше всего проблем на территории Московской области.

В Подмоскovie большое внимание уделяется оцифровке государственных и муниципальных услуг. Прежде всего сокращение сроков предоставления услуг, перевод услуг в электронный вид, исключение личных процедур и согласований, исключение требований заявителя личных документов, а также получение информации по межведомственным запросам. То есть, чтобы не просить у людей приносить те документы, которые можно получить по межведомственному запросу. Вот результатом оптимизации нашей работы мы видим, что в результате количество просроченных обращений сократилось почти в 2 раза. Ну и доля отказов уменьшилась с 14 до 13%.

По итогам статистического наблюдения Росстата, в 2018 году Московская область заняла первое место в стране по доле граждан, использующих механизм предоставления услуг в электронном виде. В настоящее время на региональном портале государственных услуг размещено 166 услуг, из них 105 оказываются полностью в электронном виде. По сравнению с 2018 годом в 2019 году количество оказанных услуг выросло на 80%.

По популярности услуг на первом месте молочная кухня, социальные карты, запись в первый класс, выдача транспортной карты «Стрелка». В 2019 году, кстати, Подмоскovie первый регион в стране, в котором стали активно использовать проактивное оказание услуг. Что это значит? Это новый подход, при котором не заявитель приходит за тем, чтобы ему услугу оказали, а государство само заранее позаботилось и сделало так, чтобы ему в принципе эту услугу не нужно было оказывать. Концепция проактивности заключается в том, что мы должны оказать услугу заявителю проактивно и не просить его приходить, какие-то бумажки и заявления писать. Такой подход использовался при оформлении карты «Стрелка» для всех школьников, которые учатся и проживают на территории Московской области и зарегистрированы в школьном портале. Был разработан такой механизм, при котором автоматически продлили действие карты «Стрелка» учащимся, избавив их от необходимости куда-либо заходить в электронном даже виде или идти в МФЦ.

Трансформация услуг в Подмосковье основана на реестровой модели, проактивности и экстерриториальности. Это когда граждане могут получить услугу в любом муниципалитете региона – там, где им удобно. Формируется принцип многоканальности предоставления услуг, при котором исключается участие гражданина в процессе направления межведомственных запросов. То есть, если можно получить документы, справку в каком-либо ведомстве, то это делается без участия граждан.

С 1 сентября 2019 года на всей территории Московской области во всех роддомах и перинатальных центрах запустили комплексную услугу. Когда рождается ребенок, необходимо оформлять много документов. У родителей и так много хлопот в связи с рождением ребенка, а ещё надо оформлять документы. Принцип услуги основан на том, что пока мамочка находится в роддоме, все необходимые услуги оказываются прямо в роддоме. В результате, 9 услуг оказываются прямо в роддоме. При рождении ребёнка полагается подарочный набор или денежная выплата, мамочка может выбрать, например, денежную компенсацию в размере 20 тысяч рублей. Соответственно, она может принять это решение прямо в роддоме. Прикрепляется к поликлинике, даже записывается в детский сад. Также мы даём СНИЛС, свидетельство о рождении, справку на получение пособия, ИНН, справку на материнский капитал, даже полис ОМС временно оформляется, который потом можно будет спокойно заменить. То есть все, что необходимо, для того, чтобы избавиться от необходимости приходить в МФЦ, делается прямо в роддоме.

Но у нас есть еще проблемы, то есть на самом деле мы могли еще больше оказывать, но есть федеральное ограничение. Ну, все вы знаете, то есть регистрационный учет. Необходимо подтверждение личности персонально. Некоторые документы у нас юридическую силу имеют только в бумаге. То есть их нужно в бумажном виде иметь. Родственные связи, например, мы не можем выяснить автоматически, загрузив эти данные из какой-то электронной системы сейчас, у нас нет доступа к ним. И, например, данных о трудовой деятельности. Все это нам не позволяет оказывать, например, социально-значимые услуги. То есть если бы мы знали по поводу родственных связей или о трудовой деятельности, о доходах, мы бы смогли автоматически рассчитать и оказать социально-значимые услуги, пособия назначить и так далее. И за счет того, что у нас нет возможности в электронном виде производить реги-

страционный учет, удостоверяться, идентифицировать конкретно заявителя, мы не можем оказывать эту услугу до тех пор, пока человек лично не пройдет идентификацию, то есть проактивность в этом случае у нас немножко страдает. Если бы мы вот эти вопросы решили, они сейчас решаются на федеральном уровне, но пока еще не решены, мы смогли бы еще порядка 10-12 услуг в проактивном режиме оказывать.

Вот, например, многодетные семьи. Как только в семье рождается 3-й ребенок, мы можем пособие и все необходимые услуги, которые с этим связаны, автоматически оказывать. Но сейчас пока не можем, есть ограничения.

Такси. Мы сейчас за счет реестровой модели можем сделать так, чтобы проверить можно было. В такси садишься и по QR-коду или по ссылке проверяешь, есть ли у этого таксиста лицензия.

Государственный лесной реестр. Мы делаем так, чтобы можно было по кадастровому номеру автоматически проверить пересечение с лесным фондом, соответственно, заранее себя подстраховать, чтобы не было проблем.

Теперь про МФЦ и тренд цифровизации расскажу. Это очень важная история, которая в жизни каждого из нас играет большое значение. По сути, МФЦ – это окно. В Минцифре все спрашивают, когда же мы закроем МФЦ, и мы должны думать о том, как закрыть МФЦ для того, чтобы сделать оказание услуг максимально в электронном виде, чтобы жители в принципе туда не ходили. Но на опыте, на практике, мы видим обратную пока историю, а офисы МФЦ у нас пользуются очень большой популярностью. Жители с удовольствием приходят в МФЦ и получают там услуги. Вот на территории области у нас открыто 22 офиса, 254 территориально обособленных структурных подразделений. Суммарно у нас получается 1977 окон приема заявителей.

В ноябре 2019 года мы планируем еще открыть сразу 3 офиса. В Мытищах, Кашире и Солнечногорске.

Всего в МФЦ в Московской области предоставляется более 300 услуг, из них 260 оказываются по экстерриториальному признаку. И вот с января 2019 года уже оказано 16 млн. услуг. И, по нашим прогнозам, до конца года будет порядка 22 млн. услуг.

Что важно? У нас в офисах МФЦ организованы точки доступа к единому portalу госуслуг и региональному portalу госуслуг, организова-

ны консультанты, которые помогают воспользоваться услугами. И, по сути, мы внедрили даже единицу такую штатную, как консультант РПГУ. У нас работает 307 консультантов. И мы 450 консультаций оказали. То есть мы пытаемся научить жителей наших пользоваться услугами через портал. Это удобно, прежде всего, для них, потому что они могли бы воспользоваться этими услугами и дома, не приходя в офисы МФЦ.

Перспектива развития МФЦ в концепции Минэкономразвития, новая концепция деятельности МФЦ называется МФЦ 2.0. Основные три тезиса – это МФЦ как центр очного взаимодействия со всеми органами власти, куда можно прийти и дальше уже как единое окно повзаимодействовать. МФЦ – это центр цифровых компетенций, который у нас позволит повысить качество и удобство оказания именно цифровых услуг. МФЦ – как уполномоченный по правам заявителя, который позволит принимать меры реагирования по факту нарушений законодательства, которые происходят при оказании государственных услуг.

Следующее, что хотел бы вам рассказать, это про систему 112. В настоящее время система 112 в Московской области объединяет в себя 500 дежурно-диспетчерских служб, включая 122 службы пожарной охраны, 160 дежурных частей полиции, 15 подразделений ГИБДД и 88 станций скорой помощи. С начала эксплуатации системы 112 принято более 32 миллионов вызовов. В среднем получается порядка 7 миллионов звонков в год. Мы продолжаем развитие системы 112. В числе наиболее актуальных направлений можно назвать интеграцию системы 103 и системы 104, а также в текущем году мы реализовали смс-информирование заявителя о статусе реагирования бригады скорой помощи. То есть у нас есть мобильное приложение 112. Если вы вызываете скорую, то вы можете, используя это мобильное приложение видеть, как скорая едет к вам. И даже не важно, вы могли позвонить с городского номера, в мобильном приложении указываете номер, с которого вы позвонили, и по этому номеру можете отследить, как едет к вам скорая. Это очень важно, потому что когда мы в ЦУРе начали разбираться с жалобами и с повторными звонками в систему 112, очень много повторных звонков было именно с тем с вопросом, а когда ко мне скорая приедет. И наши жители путали, неправильно была произведено информирование, то есть скорая или неотложная помощь, вот что быстрее приедет? И соответственно, когда человеку говорят, неотлож-

ная помощь, он думает, ну, как же так: неотложная, значит, обязательно приедут, очень быстро. И всё тогда. А на самом деле по нормативам неотложная помощь к вам придет в течение дня, это гарантировано. А скорая, это именно, когда есть угроза жизни, то скорая к вам придет. В результате, из-за того, что жители, понятная история, когда кто-то заболел и плохо себя чувствует, не обращали на это внимание, соответственно, повторно звонили через 5-15 минут и спрашивали, где скорая. Очень простое решение позволило нам сократить, во-первых, повторные звонки, во-вторых, успокоить жителей, чтобы они видели, как к ним едет бригада скорой помощи.

«Безопасный регион» – тоже довольно важная и ключевая у нас система. Представляет собой комплекс областного масштаба, предназначенный для обеспечения видеонаблюдения мест массового скопления и проживания людей. В настоящее время к системе подключены 36 тысяч камер. Развитие видеонаблюдения у нас шло поэтапно. И на текущий момент 200 городов обеспечены видеоканерами. К информационной системе у нас имеют доступ сотрудники правоохранительных органов, МВД, ФСБ, МЧС, ФСО, ГРУ, ФТС. Ну, и, соответственно, органы местного самоуправления и муниципалитетов Московской области.

Ещё хотел бы вам рассказать про инфраструктуру доступа в сеть Интернет. У нас ситуация достаточно хорошая по сравнению с другими регионами. 45% домов могут выбирать аж между 3 разными операторами связи. А в 43% между двумя операторами, которые оказывают услуги доступа в Интернет. Все это явилось результатом четких отработок поручений Губернатора Московской области Андрея Юрьевича Воробьева. То есть, по сути, что мы сделали? За счет того, что мы обязали к каждому дому подводить не менее трех провайдеров, то мы повышаем конкурентность, и у жителей есть возможность выбора, а за счет этого повышается качество оказания услуг. То есть, если один оператор пришел, у тебя плохая связь и житель не может с него соскочить, он вынужден пользоваться услугами. Когда два-три между ними конкуренция выше, качество выше, ну соответственно, удовлетворенность жителей лучше.

Хотел бы обратить внимание, что дальнейшее развитие конкуренции в многоквартирных домах требует поддержки со стороны законодателей. Сейчас в Государственной Думе рассматривается проект федерального закона «О связи», ну и соответственно в части обеспече-



ния прав граждан на доступ к услугам электронной связи. Если он будет принят, это еще повысит конкуренцию и соответственно качество.

Ну, и про мобильную связь. Вот в период 2015-2016 годов удалось максимально устранить барьеры за счет этого, эти меры позволили операторам разместить на территории области порядка 7,5 тыс. сооружений связи. При этом, мы посчитали в инфраструктуру мобильной связи на территории Московской области привлечено более 22 млрд. рублей частных инвестиций. Таким образом, у нас Московская область стала вторым регионом в стране по качеству покрытия сетями подвижного радиотелефонного доступа. Но сейчас строительство цифровой связи оно как бы продолжается, но уже не такими темпами, как было раньше. Сейчас больше идет борьба за качество. То есть размещаются, так называемые, емкостные сайты, которые устанавливаются точно в места наибольшей перегрузки сетей для того, чтобы обеспечить наилучшее качество. Вы, наверное, заметили, что на территории области у нас качество связи по сравнению с 2015 и 2016 годом увеличилось, и сейчас есть зоны покрытия и 4G там, где раньше, например, 2G только работало.

И давайте на этом я закончу. По поводу, 15 апреля 2019 г. состоялся переход всей страны на цифровое телевидение. И Московская область тоже в этом принимала активное участие. На территории области к марту 2019 года РТРС построил 28 передающих вышек и это позволило нам покрыть 100% территории Московской области устойчивым цифровым сигналом. Конечно, были проблемы определенные, которые нам приходилось решать уже по мере. Здесь я хотел бы отдельно поблагодарить и глав, и замглав, которые этим занимались, а в частности, поблагодарить волонтеров. Потому что мы сформировали штабы в каждом муниципалитете, и у нас было достаточно большое количество волонтеров, которые помогали жителям переключаться на цифровое телевидение. И еще очень важный момент – дополнительное финансирование Московской области именно на переключение с аналогового на цифровой сигнал не выделялось. Но, несмотря на это, за счет слаженной работы всех работа Московской области по переходу на цифровое телевидение признана образцовой среди других регионов страны. То есть мы одни их лучших, перешли наименее болезненно на цифровой сигнал. Хотелось бы отдельно слова благодарности передать тем волонтерам, которые участвовали в кампании и переключали.

## ЦИФРОВИЗАЦИЯ КАК ВЫЗОВ

---

**Андреас Кнапп,**  
бургомистр города Зуль (Тюрингия)

Уважаемые дамы и господа!

Меня зовут Андрэ Кнапп. Я мэр города Зуль в Германии, города-партнёра Калуги.

Меня попросили рассказать вам сегодня о местном самоуправлении в Германии и его проблемах, связанных с цифровизацией.

Сначала мне бы хотелось немного рассказать вам про город Зуль. Зуль – это город, расположенный в земле Тюрингия в центре Германии у подножия Тюрингского леса. На сегодняшний день в городе Зуль проживает примерно 39 тысяч человек (в рамках постоянного и временного жительства).

Спорт имеет большое значение в Зуле. Помимо женской сборной Бундеслиги по волейболу особой популярностью пользуются пеший спорт и зимние виды спорта. Ежегодно в городе Зуль проходят международные соревнования по стрельбе в спортивном стрелковом центре. Также Зуль является крупнейшим местом проведения соревнований по бегу по пересеченной местности в Европе, традиционный забег Реннштейг.

Город издавна славится своим оружейным ремеслом. Даже сегодня молодые оружейники и гравёры проходят своё обучение в Зуле. Изготовленное в Зуле охотничье и спортивное оружие пользуется мировой известностью.

Музей оружия в городе Зуль – единственный специализированный музей огнестрельного оружия в Европе и ежегодно привлекает тысячи посетителей.

Понятие «цифровизация» одно из ключевых понятий в немецкой политике и немецком управлении на сегодняшний день. В сравнении со странами Европейского союза Германия по уровню цифровизации сильно отстает от таких стран, как Дания и Эстония. На сегодняшний день в Германии очень сложно подать заявку на административные услуги онлайн. Структура немецких органов государственной власти и

особенности немецкой администрации являются препятствиями на пути цифрового прогресса.

Государственная организация в Германии имеет федеративное устройство. Помимо федеративной республики, федеральные земли и прилегающие к ним земельные районы и муниципалитеты обладают частичным суверенитетом.

Обязанности и полномочия в области законодательства и, прежде всего, правоохранительных органов (исполнительная власть) переданы внутриземельным районам и муниципалитетам (город Зуль одновременно выполняет обе группы функций). Вследствие этого органы управления имеют возможность по своему усмотрению предлагать административные услуги.

Органы местного самоуправления имеют довольно разрозненную структуру. Это пошло с тех времен, когда лошадь была основным средством передвижения человека. Каждый орган управления разрабатывает свои собственные стратегии, в том числе для цифровизации, независимо от того, находятся ли эти органы всего в 10 километрах друг от друга.

Федеративная республика остается федеративной, когда речь идет о цифровизации также не предъявляется каких-либо единых требований к землям и муниципалитетам. Каждый орган управления должен сам справляться с проблемами, связанными с цифровизацией. Это очень дорого, требует много времени, и в процесс должно быть вовлечено большое количество сотрудников. Кроме того, существуют директивы Европейского Союза, которые должны быть выполнены в установленные сроки.

Еще одним препятствием к переходу на цифровое управление являются определенные бюрократические особенности, которые есть только в Германии.

Существует большое количество законов, предписаний и руководящих направлений в Германии, которые необходимо соблюдать при цифровизации услуги. Кроме того, немецкие власти, как правило, запрашивают несколько этапов тестирования и требуют подписи при создании услуг. Это затрудняет цифровую трансформацию. Более того, немецкие чиновники любят бумажную документацию.

Рукописная подпись является юридическим требованием для многих процессов. Для успешной цифровизации необходимо создать совершенно новые юридические требования.

К тому же, процессы, которые играют центральную роль в коммерческих фирмах, еще не рассматривались в органах государственного управления. Такие процессы являются обязательным условием для отображения в цифровом мире. Поэтому сейчас государственное управление становится более чутким к моделированию и упрощению процессов.

До сих пор проекты по предложению цифровых услуг гражданам были совершенно необязательными. Но с 2017 года существует закон о доступе в интернете (OZG). Он обязывает федеральное правительство и правительства земель предлагать свои административные услуги в электронном виде через административные порталы не позднее 2022 года.

Это предусматривает в общей сложности 575 коммунальных услуг, которые будут предлагаться онлайн. С этой целью должна существовать сеть онлайн-порталов Федеративной Республики и 16 федеральных земель, через которую граждане могут регистрироваться и подавать заявки на свои услуги аналогично тому, как это делают крупные почтовые онлайн-компании. Это является сменой парадигмы для работы немецких органов управления. Однако это не обязательно для самих граждан. Они по-прежнему могут обратиться в органы власти и подать заявление на получение услуги лично.

В 2019 году в Зуле я создал учреждение, которое занимается реализацией закона о доступе в интернете. Мы разработали концепцию, которая постепенно создает условия для цифрового управления.

Мы будем систематически обследовать область за областью и собирать данные о различных процессах. Основное внимание уделяется тем процессам, которые необходимы для оказания услуг гражданам. Но так называемые вспомогательные процессы, то есть чисто внутренние процессы, также исследуются и упрощаются насколько это возможно.

Затем проверяется возможность исключительно цифровой обработки этих процессов в электронном государстве (E-Government). По возможности следует отказаться от бумажной документации. С этой целью планируется внедрение системы управления документами, в которой также могут отображаться цифровые процессы, включая подписи. Заявления на получение услуг можно найти на интернет-портале Тюрингии, а ссылки на них — на официальной домашней странице города Зуль.

Я хотел бы привести пример того, как в городе Зуль уже успешно осуществили цифровизацию. С ноября 2019 года электронные счета можно принимать и обрабатывать в городской администрации. От входящей почты, проверки и обработки счета до перевода суммы по счету – рабочий процесс остается цифровым.

Преимущества: отсутствует необходимость использовать бумагу для печати, время транспортировки сокращено до нуля, а некоторые этапы обработки упрощены или даже опущены.

Электронный счет проверяется на портале администрации Тюрингии до того, как его получит город Зуль. Город Зуль имеет там свой почтовый ящик, так называемый LeitwegID, через который счета попадают в город, а затем и потребителям. Это, прежде всего, позволяет предприятиям больше не производить бумажные счета, а отправлять электронные, используя специализированные программы, что является эффективным для предприятия и органов управления.

В ближайшие несколько лет многие рабочие процессы получения услуг будут подвергаться цифровизации, начиная с удостоверений личности и заканчивая разрешениями на строительство. Большой вызов для города Зуль и мы принимаем этот вызов.

Спасибо за Ваше внимание.

*Перевод: Кузнецова Ксения Александровна,  
переводчик отдела международного сотрудничества МГОУ*

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ЭЛЕКТРОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

---

**Сергеев Алексей Аронович,**

доктор юридических наук, главный научный сотрудник  
Центра исследований проблем территориального управления  
и самоуправления Московского государственного областного  
университета.

105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, офис 97, ciptus@mgou.ru

Действующая модель организации межведомственного информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг (основана на Постановлении Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. № 1184) является децентрализованной моделью, поскольку она конструировалась по мере возникновения конкретных задач информационного обмена. Отсутствует единая система учета прав доступа участников межведомственного взаимодействия к информации, представляемой по межведомственным запросам. Отсутствует единый центр проектирования межведомственного информационного взаимодействия, единый порядок организации информационного взаимодействия.

Технологическая карта межведомственного взаимодействия (далее – ТКМВ) не является приложением к нормативному правовому акту (т.е. она не является неотъемлемой частью правового акта). При этом она не является и документом учета прав на доступ к информации. ТКМВ – это документ с неопределенным юридическим содержанием. Она не является даже надлежащим образом оформленным соглашением двух или нескольких органов власти.

Порядок организации межведомственного информационного взаимодействия на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также порядок организации межуровневого взаимодействия существенно различаются. Не определены с необходимой степенью конкретности особенности участия в межведомственном информационном взаимодействии государ-

ственных организаций, на которые возложено исполнение отдельных государственных полномочий, а также иных организаций, выполняющих в силу федерального закона отдельные публичные функции.

Обеспечение актуальности правил и условий информационного обмена, закрепленных в ТКМВ, требует от участников взаимодействия значительных усилий и затрат времени. На практике такая актуализация часто не проводится, а межведомственное информационное взаимодействие осуществляется без правовой основы, т.е. с использованием фактически имеющихся электронных сервисов системы межведомственного электронного взаимодействия. Не установлены и необходимые требования защиты персональных данных и иной конфиденциальной информации, подлежащей передаче по каналам межведомственного информационного обмена. Отсутствует утвержденный порядок проверки полномочий участников межведомственного взаимодействия на доступ к информации и оснований для отказа в предоставлении информации. Обязанность органов власти соблюдать закрепленные в ТКМВ условия информационного обмена не имеет необходимого юридического закрепления.

Не создан правовой механизм, который позволил бы контролировать фактическую организацию межведомственного электронного взаимодействия, проверять соответствие информационного обмена условиям, закрепленным в ТКМВ. На уровне закона не легитимировано использование единой системы межведомственного электронного взаимодействия при исполнении государственных и муниципальных функций, не относящихся к услугам.

Предложения: Необходим переход от децентрализованной модели организации межведомственного информационного взаимодействия к относительно централизованной модели. Такая модель может быть построена на основе единой системы учета прав на доступ к информации, представляемой по межведомственным запросам. Необходимо перейти от согласования взаимодействия между парами участников информационного обмена к единым правилам организации информационного взаимодействия и единой системе учета прав доступа любых органов власти или подведомственных им организаций к документам и информации, находящимся в распоряжении иных органов и организаций.

Может быть создана единая система учета прав на доступ к информации, представляемой по межведомственным запросам. Ее статус и правила функционирования должны определяться специальным актом Правительства Российской Федерации. Соответствующее полномочие Правительства Российской Федерации должно быть закреплено в федеральном законе.

Новая модель организации межведомственного взаимодействия должна предполагать установление единых требований к государственному учету прав на получение информации и документов по межведомственным запросам и единого порядка организации такого государственного учета.

Необходима единая трехуровневая модель организации межведомственного информационного взаимодействия и учета прав доступа к информации, представляемой по межведомственному запросу, что позволит, с одной стороны, обеспечить должную унификацию межведомственного информационного взаимодействия, а с другой стороны, учесть многоуровневый характер публичной власти в Российской Федерации, т.е. конституционные принципы федеративного устройства российского государства и самостоятельности органов местного самоуправления.

Новые правила организации межведомственного взаимодействия должны устанавливать единый порядок организации межведомственного взаимодействия как при предоставлении услуг, так и при исполнении контрольно-надзорных функций.

Для реализации новой модели организации межведомственного взаимодействия следует, помимо принятия специального акта Правительства Российской Федерации, также внести изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 928 «О базовых государственных информационных ресурсах» (в части доступа к базовым государственным информационным ресурсам и содержащимся в них эталонным сведениям при межведомственном взаимодействии), а также в Положение о единой системе межведомственного электронного взаимодействия, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697 (в части установления требований к составу сведений в межведомственном запросе и запрета на направление межведомственных запросов без использования документов учета прав доступа к информации).



# ВНЕДРЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЯ: ИНСТРУМЕНТ ИЛИ АЛЬТЕРНАТИВА?

---

**Чертков Александр Николаевич,**

доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета.

105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, офис 97, ciptus@mgou.ru

Цифровизация стала объективной реальностью современной жизни. Сфера применения информационных технологий стремительно расширяется и углубляется, явление цифровых прав, как прав новейшего поколения, входит в законодательство и правоприменительную практику. При этом цифровизация несет не только блага, но и вызовы, на которые предстоит дать ответ, в том числе и в правовом измерении.

Пандемия коронавирусной инфекции 2020 года поставила новые вызовы перед человечеством, ответы на которые едва ли возможно дать без использования благ цифровизации. Став катализатором цифровизации самых разных сторон жизни человека и общества, пандемия выявила и существенные проблемы развития информационных технологий, ограниченность их современных возможностей и даже своего рода бутафорность некоторых сегментов цифровизации.

Сферы государственного и муниципального управления не могут не быть вовлечены в процессы цифровизации, поскольку управляемые сферы уже глубоко погружены в эти процессы. При этом публичная сфера во многих случаях четко и своевременно отвечает на цифровые вызовы и использует цифровые блага для совершенствования управленческой практики. Еще на рубеже тысячелетий обсуждались грядущие проблемы не только цифрового государственного управления, но и цифрового государственного строительства<sup>1</sup>. Вместе с тем, цифрови-

---

<sup>1</sup> Подробнее: Москалева О. Опасности, которые таит цифровизация // Жилищное право, 2017, № 10 // СПС «КонсультантПлюс».

зация публичного управления процесс не линейный, требующий глубокого осмысления.

Как известно, Указом Президента от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в число приоритетных целей включены внедрение информационных технологий и платформенных решений в сферах госуправления и оказания госуслуг в интересах населения. Это весьма созвучно нормам новой редакции Конституции Российской Федерации о единстве публичной власти и взаимодействии государственных и местных органов власти в интересах населения (ст. 132). Отсюда очевидна необходимость цифровизации взаимодействия регионов и муниципалитетов в интересах населения.

Для реализации поставленных целей Правительством Российской Федерации разработан федеральный проект «Цифровое государственное управление», входящий в национальную программу «Цифровая экономика Российской Федерации». Полагаем, что муниципальный аспект цифровизации управления требует развитие федерального проекта или подпроекта «Цифровое муниципальное управление», реализуемого совместно всеми уровнями осуществления публичной власти.

При этом, учитывая невысокие темпы исполнения федерального проекта, регионы могли бы создавать собственные решения, максимально учитывающие их специфику, быстрее федеральных сервисов. Эти решения впоследствии могут стать основой для развития федеральной системы<sup>1</sup>.

Об урбанизации будущего в виде «умных городов» было заявлено еще на рубеже тысячелетий. Под «умным городом» принято понимать использование современных информационных технологий для развития городов. В России понятие «умный город» активно используется не только в научном обороте, но и в законодательстве. В 2018 г. создана методологическая и организационная основа для формирования экосистемы «умного города», включая проведение оценки горо-

---

<sup>1</sup> Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность : докл. к XX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 9–12 апр. 2019 г. / Д. Ю. Двинских, Н. Е. Дмитриева, А. Б. Жулин и др. ; под общ. ред. Н. Е. Дмитриевой ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. – 43 с.

дов, внедрение тиражируемых технологий цифровизации городского хозяйства с использованием ресурса «Банк решений умного города»<sup>1</sup>. Ключевым моментом концепции «умный город» видится вовлечение граждан в решение вопросов городского развития, что признается ключевым условием функционирования города<sup>2</sup>.

Как представляется, развитие «умных городов» в современном обществе необходимо, но недостаточно. Требуется разработка, осмысление и внедрение концепции «умных муниципальных образований» независимо от типа.

И все же, прежде чем разрабатывать и внедрять, необходимо определить концептуальную основу цифровизации и основные цели ее внедрения. Ключевой вопрос состоит в следующем: в рамках цифровизации публичного управления внедрение современных информационных технологий должно служить лишь как инструмент «человеческого» взаимодействия либо стать его альтернативой? Кроме того, возникает еще вопрос: перспективно ли создание смешанных алгоритмов «машинной» и «человеческой» управленческой коммуникации? Для ответа на эти вопросы необходимо рассмотреть все три направления цифровизации публичного управления и взаимодействия государственной и муниципальной властей.

**Первое направление.** Информационные технологии как инструмент совершенствования традиционной «человеческой» управленческой коммуникации.

Как представляется, следует максимально развивать информационные технологии как инструмент ускорения, упрощения и улучшения традиционных форм управления, экспертизы, взаимодействия органов власти и бюджетных учреждений. Речь идет и об электронных обращениях граждан в органы публичной власти, и об электронном документообороте внутри органа публичной власти, и о цифровизации взаимодействия между органами публичной власти. Как справедливо отмечает Г.А. Василевич, применение современных цифровых технологий

---

<sup>1</sup> Минфин России. Сопоставительная таблица целевых статей расходов для составления и исполнения федерального бюджета на 2019-2021 годы, к применяемым в 2018 году // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

<sup>2</sup> Жарова А.К. Правовое обеспечение информационной безопасности в «умных городах» // Юрист. 2019. № 12. С. 69-76.

позволит дебиюкратизировать многие отношения, коренным образом повлиять на отношения органов публичной власти и человека<sup>1</sup>.

Принципиально важно, чтобы при решении управленческих задач в ходе цифровизации максимальное внимание было уделено гражданину, улучшению его жизни. Согласимся, что цифровизация государственного управления меняет качество коммуникации между государством, гражданским обществом и гражданами, создает новые стандарты открытости в деятельности органов публичной власти<sup>2</sup>.

В условиях пандемии 2020 года практически все граждане вынуждены были пользоваться цифровым форматом обращения с публичной властью. Фактически сетевые ресурсы органов власти и особенно бюджетных учреждений не выдержали такого роста обращений. На практике все учреждения, от многофункциональных центров и центров занятости до ВУЗов, оказались неготовыми к полномасштабному цифровому режиму работы. Перестраивая свою работу «на ходу», далеко не все смогли обеспечить качество предоставляемых услуг. А в целом ряде случаев речь шла уже не о качестве, а о принципиальной невозможности предоставления многих услуг.

Не только бюджетные, но и частные структуры оказались не готовы к цифровому формату работы. Речь даже не о торговле или обслуживании. Сами управленческие структуры компаний оказались не готовы к элементарным вещам, что приводило к многочисленным нарушениям прав граждан. В частности, работодатели отказывались выдавать работнику трудовую книжку при увольнении, ссылаясь на пандемию. Возврат трудовой книжки является безусловной обязанностью работодателя, но судебные органы также были на карантине. Да и в нормальных условиях судебный процесс занимает немало времени. А людям нужно было немедленно предоставлять трудовые книжки по новому месту работы либо в центр занятости. Очевидно, что ведение электронной трудовой книжки (как представляется, не вместо, а пока параллельно с бумажной) является оптимальным выходом на такие случаи.

<sup>1</sup> Василевич Г.А. Цифровизация права как средство повышения его эффективности // Конституционное и муниципальное право, 2019, № 8 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Григорьев А.В. Реализация конституционного права граждан на управление делами государства в условиях цифровизации // Журнал российского права, 2020, № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

Важно отметить, что сотрудники и частных, и бюджетных учреждений являются гражданами России, права и интересы которых органы публичной власти должны обеспечивать. Цифровизация дает сокращение персонала, что эффективно для работодателей, в том числе властных структур и бюджетов, но представляет собой определенный вызов для персонала. Важно использовать позитивные возможности цифровизации, прежде всего, изменение условий труда.

Ярчайшим примером таких изменений является удаленная форма работы, активно внедряемая в Московской области. Многие сотрудники бюджетных учреждений Подмосковья уже сегодня живут в новой цифровой реальности, получили иное, принципиально лучшее качество условий труда и качество жизни в целом.

Преимуществами данного направления цифровизации публичного управления видятся: сокращение сроков управленческого взаимодействия, удешевление и упрощение процедур, общая экономия ресурсов (не только денег, но и времени, трудозатрат и т.д.), а также гуманизация (бережное отношение к кадрам, их силам и времени, дополнительные возможности профессионального развития). В условиях пандемии коронавируса удаленная форма работы и иных видов социальной активности становится условием экологически и санитарно-эпидемиологически безопасных условий жизни человека.

Риском в данном направлении цифровизации публичного управления видится отмечаемое в литературе ожидание увеличения доли прекариата из числа работников, ранее относившихся к высококвалифицированным. Цифровизация оказывает значительное влияние не только на низкоквалифицированные работы, но и на труд, традиционно считавшийся высококвалифицированным (управление, юриспруденция, финансовые услуги, образование и здравоохранение). Отсюда ясно, что во многих сферах, включая публичное управление, растет объем работы, требующей специальной «цифровой» квалификации (digital skills)<sup>1</sup>. Преодоление данного риска видится в расширении «цифровой грамотности», переподготовки управленческих кадров, корректировках трудового и образовательного законодательства.

<sup>1</sup> Филипова И.А. Правовое регулирование труда – 2020: смена парадигмы как следствие цифровизации экономики // Юрист, 2018, № 11 // СПС «Консультант-Плюс».

Препятствуют развитию рассматриваемого направления цифровизации публичного управления устаревшие стереотипы человеческого мышления, слабая готовность к цифровизации не только и не столько технически, сколько психологически. В традиционной управленческой культуре большое значение придается личному контакту руководства и управляемых, контролирующих и подконтрольных структур. Справедливости ради нужно заметить, что государственное управление, муниципальное управление, управление наукой и образованием и многими другими сферами не может «уйти» в электронный дистанционный формат на 100%. Личное взаимодействие должностных лиц и граждан, руководящих кадров с подчиненными, представителей разных органов публичной власти в ходе решения общих задач крайне значимы. Вместе с тем, во многих случаях на современном этапе развития информационных технологий формы личной коммуникации выступают лишь дополнительными (вспомогательными) или итоговыми формами коммуникации, но не основной формой рабочего взаимодействия.

**Второе направление.** Информационные технологии как альтернатива «человеческой» управленческой коммуникации.

Цифровизация характеризуется появлением принципиально новых отношений в сфере права и государства<sup>1</sup>. Успехи развития информационных технологий породили иллюзию, что машина может полностью заменить человека почти во всех видах деятельности, включая публичное управление и принятие управленческих решений. Например, уже сегодня в Сбербанке цифровые системы определяют судьбу досудебных споров, зачастую именно искусственный интеллект принимает решение об обращении в суд и о подготовке необходимых документов.

Важно отметить, что попытки заменить человека машиной в организации и осуществлении публичной власти, взаимодействии государственных и местных органов власти, равно как и в отношении взаимодействия этих органов с населением, вызывает как минимум настороженность. По заявлению Г.О. Грефа, в ходе внедрения искусственного интеллекта в корпоративное управление Сбербанк понес значительные убытки<sup>2</sup>. Если в корпоративном управлении замена человека машиной

<sup>1</sup> Подробнее: Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права, 2018, № 1. С. 85-102.

<sup>2</sup> URL: <https://www.rbc.ru/finances/26/02/2019/5c74f4839a7947501397823f>

обернулась финансовыми потерями, то в публичном управлении потери будут не только финансовыми. Нельзя допустить «сломанных» человеческих судеб из-за технических сбоев и программных ошибок.

Необходимо прямо отметить, что замена человека машиной в принятии управленческих решений невозможна на современном этапе и не нужна в обозримом будущем. Искусственный интеллект лишь подспорье человеческому интеллекту в данном вопросе. Дальнейшее развитие искусственного интеллекта не приведет к формированию у него совести, сострадания и доброты. Принятие управленческих решений совокупностью субъектов управления, начисто лишенных названных качеств, приведет к катастрофическим последствиям.

**Третье направление.** Информационные технологии как основа создания смешанных алгоритмов человеческой и машинной управленческой коммуникации.

Данное направление представляется весьма перспективным, поскольку позволяет сочетать лучшее от человеческой природы и искусственного интеллекта в публичном управлении. В идеале именно человек принимает управленческое решение, а подготовительную работу, анализ или приемку производит машина (обращения гражданина в административный орган или суд). Например, машина принимает решение о распределении документов по подразделениям органов власти или должностным лицам (распределение судебных дел между судьями или департаментами исполнительных органов), а также решение об оставлении дела без движения или возврате для устранения недостатков.

В смешанном алгоритме имеет место минимизация субъективного усмотрения человека, когда текущее решение возможно принять по заданным алгоритмам на основе утвержденных правил и регламентов. При этом по существу дела решение принимает именно человек.

В данном направлении цифровизации публичного управления существуют вызовы и риски. На протяжении столетий «бумажные» процедуры использовались бюрократией для коррупционных целей, а также волокиты и игнорирования граждан. Термин «отписка» означает именно письменный документ, составленный в соответствии с правилами и регламентами, но не содержащий никакого решения проблемы гражданина. Электронная форма не только не является гарантией от подобных проявлений, но зачастую расширяет возможности бюрократии и для «отписок», и для коррупции.

Даже сам факт обращения гражданина все еще легче доказать при помощи «бумажного» обращения со штампом канцелярии или экспедиции. Что же станет доказательством электронного обращения гражданина, признаваемого таковым органами публичной власти, если соответствующий орган или конкретное должностное лицо не захочет принять обращение? Содержание электронной почты гражданина точно не станет таким доказательством, исходя из действующего регулирования и правоприменительной практики.

Таким образом, цифровые технологии существенно облегчат взаимодействие органов публичной власти и между собой, и с гражданами, если орган власти или учреждение будут в нем заинтересованы. В свою очередь, стремление проигнорировать обращения в орган публичной власти, напротив, получит в цифровом формате новые возможности. Если уж письменные заявления в полицию нередко не принимаются, не регистрируются, просто теряются, то цифровой формат облегчит задачу проигнорировать обращение.

В условиях пандемии проблема фиксации подачи, приема, ознакомления и иных манипуляций с документами становится практически непреодолимой без изменения существующих подходов и восприятия реальности. Зачастую, многие учреждения не смогли перейти даже на электронный формат ознакомления своих сотрудников с документами общего характера, к проведению удаленных совещаний и заседаний, дистанционному оформлению протоколов и решений. Технические средства для этого существуют – и корпоративная почта, и цифровая подпись, и мессенджеры, и системы конференций от «Скайпа» до «Зума». Но многие люди, даже весьма образованные, не всегда понимают, что это такое и как это выглядит. А учреждения предпочитают работать «по старинке», игнорируя новые возможности и подвергая здоровье сотрудников дополнительным опасностям. Полагаем, в данном вопросе нужна цифровая революция сознания управленческих кадров. Иначе очные заседания, «бумажное» оформление их результатов и сопряженные с ними временные и энергетические потери в транспорте встанут на пути прогресса «непреодолимой стеной».

Важно отметить, что сущностные недостатки публичного управления не могут быть решены лишь цифровизацией. Цифровизация – это инструмент продвижение лучших практик. Но если суть проблемы не в техническом качестве коммуникации, то необходимо решать



ее традиционными правовыми и административными способами.

Неоднозначна и практика проактивности при помощи цифровых технологий. Проактивность в оказании публичных услуг понимается как напоминание пользователям порталом публичных сервисов на основании изменения статусов граждан в реестрах об услугах – по электронной почте, в соцсетях или через push-уведомления на экране телефона.

Проактивность нередко рассматривается как большое достижение управленческой деятельности. Но где грань между проактивностью и обыкновенным спамом? Каким образом должна быть выражена воля гражданина для подобной проактивности? Сегодня весьма распространены так называемые «стандартные» документы. При их подписании или даже при «клике мышкой» на них, граждане автоматически соглашаются на все, что туда включено в различных приложениях, которые даже не демонстрируются. Как правило, в условия включены любые уведомления, в том числе от «партнерских» организаций. Такая практика создает неудобства для граждан, хотя удобна органам публичной власти и учреждениям.

Но не станет ли следующим шагом беспорядочное списание со счетов граждан любых сумм, которые искусственный интеллект сочтет нужным? При этом любой технический сбой потребует обжалования в суд. Уже сегодня сервисы Сбербанка навязывают гражданам ежемесячные автоматические списания по оплате коммунальных услуг с расчетных карт граждан. А компании энергосбыта навязывают автоматический расчет расходов электроэнергии. И гражданин каждый раз должен опровергать их расчеты, ежемесячно направляя реальные показания счетчика, которые как правило меньше, чем рассчитал поставщик электроэнергии. Складывающаяся практика вызывает настороженность.

Серьезным риском цифровизации взаимодействия в публичном управлении видится проблема дублирования цифровых алгоритмов с «бумажными», что обесмысливает внедрение информационных технологий и требует «двойной работы».

Сегодня в России параллельно заполняются бумажные и электронные журналы в школах, иных образовательных учреждениях; электронные и бумажные медицинские карты в медицинских учреждениях; электронные и бумажные книги учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях и многие другие документы. Все это фактически удваивает работу соответствующих работников и не несет зримой пользы обществу.

В последнем названном случае регион сам определяет форму книги учета граждан, и не во всех субъектах Российской Федерации дублируется бумажная и электронная формы. Получается, что регионы более оптимально подходят к данному вопросу, чем федеральный центр.

Нельзя не назвать проблему перенесения «негибких» практик «с бумаги в цифру». В рамках внедрение информационных технологий перспективно расширение методов оценки результативности управления и иной деятельности: переход от бинарной оценки «выполнено – не выполнено» к использованию предиктивной аналитики, выборочных контролируемых испытаний, ведения статистики результатов по каждому направлению деятельности и оценки эффекта от них.

Наконец, ключевой риск состоит в том, что цифровизация взаимодействия органов публичной власти с социумом и между собой может стать самоцелью, новым показателем публичного управления. Но по существу важно добиться, чтобы цифровизация приводила к росту эффективности деятельности органов публичной власти именно для граждан.

Очевидно, что цифровизация нужна не ради цифровизации как таковой, а для улучшения качества управления и качества жизни населения. Процесс не должен стать важнее результата, а отчетность – важнее нужд людей. Цифровизация, порождающая виртуальную реальность, в которой органы власти эффективно взаимодействуют на благо общества, не соответствующую реальной жизни населения, представляет собой серьезную угрозу государственному и общественному строю. Именно гражданин и общество должны выступать основными бенефициарами цифровизации публичного управления.

Таким образом, современная парадигма внедрения информационных технологий в публичное управление видится в цифровизации инструментов традиционной управленческой коммуникации и формировании смешанных алгоритмов «человеческой» и «машинной» управленческой коммуникации в целях ускорения, упрощения и удешевления управленческого взаимодействия в интересах граждан, продвижения лучших практик, а также гуманизации организации управленческой и научно-экспертной деятельности. В свою очередь цифровизация не должна стать процессом ради процесса, новым бюрократическим показателем, а искусственный интеллект не может заменить человека в принятии управленческих решений.

# РЕАБИЛИТАЦИЯ КУЛЬТУРНОГО ПРОСТРАНСТВА ПРИГОРОДОВ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ (ТЕЗИСЫ)

---

Москвин-Тарханов Иван Михайлович,  
финалист конкурса «Лидеры России»

*« ... ибо университеты творят не чиновников, не ученых,  
не художников, не военных, не купцов;  
они творят людей с человеческими сердцами,  
с умом, раскрытым и чутким к голосу истины. »*  
(Константин Дмитриевич Кавелин,  
русский историк и публицист)

Мы находимся в стенах Московского государственного областного Университета, и именно в стенах Университета я предлагаю начать разговор о большой и интересной задаче, которая возникает по причинам существенных изменений в мире и стране.

Это не проблема, формулировать проблему - задача для масштабной коллективной работы, это определение контура новой цели, видения для развития Московской агломерации.

По традиции, я постараюсь наметить отдельные шаги, но цель – посмотреть на развитие территорий от человека, а не от экономики или управления.

Значение слова «реабилитация» – от слова «восстановление» – восстановление в прежних правах и восстановление репутации, «доброе» имени в общественном мнении.

Часть 1. «Тренды».

1. Всемирные тренды: продолжение урбанизации, масштабные миграционные процессы, рост продолжительности жизни, цифровая трансформация организаций и институтов.
2. Урбанизация меняется в цифровую эпоху: развитие идет как экстенсивно – увеличение площади и плотности городской среды, так и интенсивно: умные города и новые стандарты среды. Пригороды не успевают. Никто еще не говорит об умных пригородах.

3. С развитием сектора услуг города поднимаются на новую высоту, возникает конкуренция городов в сферах образования, уровне жизни для привлечения передовых кадров. Пригороды участвуют в этом наравне!
4. Новое управление личным временем, особенно на длинной дистанции. Люди не планируют больше одновекторной карьеры, одной профессиональной модели. Растет типология и количество моделей социально-экономического поведения.
5. Для пригородов: это с одной стороны – новая индустриализация и реальная рурбанизация (перенос городского образа жизни на сельские территории с изменением качества среды). При условии, что образовательный и культурный уровень людей больше не препятствие.

Часть 2. Условно «препятствия».

1. Бедность и искажение статистики по пригородам, бедный социальный анализ.
2. Утрата квалификации отраслевого и территориального планирования, функций архитектурно-градостроительного развития, неосвоенные практики по созданию проектов комплексного и устойчивого развития территории по совместным задачам Москвы и Московской области: охрана лесов, водных объектов, воздуха, загрязнение и других.
3. Земельное и градостроительное регулирование, закрепляющее сельскохозяйственное значение земель, как доминирующее на территории многих объектов.
4. Неопределенность федеральных потребностей в ресурсах территорий, что для развития комплексной безопасности, что для природных комплексов и объектов особой охраны.

Это препятствия, но решаемые.

5. Самое важное:  
 социальная разрозненность новой среды,  
 слабые социальные связи,  
 неумение формулировать общие интересы,  
 отсутствие совместного времяпрепровождения.

Часть 3. Что просить у государства.

1. Удивительно: в советское время культурные объекты и виды деятельности привносились на село для удержания сельского населе-

ния в аграрном секторе. Работали механизмы распределения трудовых ресурсов и лимитов для привлечения сельского населения в города. Но в наши дни интерес к сельской местности поддерживать не нужно, люди вкладываются во «второе» место для жизни добровольно. И никак не развивается культурная составляющая.

2. Изменить привычку делить людей по прописке, увидеть целостность быта большей части москвичей и жителей Московской области.
3. Московский стандарт для всего Московского региона. Пока не всеохватывающий по отраслям и задачам, но развивающийся как основа для прогресса не только городской среды Москвы, но и для области.  
Главное: образование, медицинская и социальная помощь, аварийные и силовые службы в Московской области.
4. Профессиональные удаленные рабочие места в Московской области для москвичей. Самозанятые как новация для развития территорий.
5. Индивидуализация обслуживания: «прямой диалог», «кастомизация».

Что развивать?

1. Единственный ответ: развитие культуры на территории. В формах активности, в «фокусах» территории: объекты культурного и исторического наследия и создание нового типа центров – «коворкингов».
2. Есть два пути: человек-лидер, на котором держится вся активность и район-лидер, где множество активностей поддерживаются за счет открытой позиции власти и адаптации к потребностям. Первый путь – частный, второй – муниципальный, районный, губернский.
3. Есть опыт использования потенциала молодежи, но он неустойчив. Необходимо обратить внимание на женщин в экономике и людей старшего возраста. Этот потенциал не используется, но во всем мире появились первые примеры кооперации в поколениях и построения новых гендерных моделей.
4. Системы, аналогичные «Активному гражданину», для формирования адекватной системы оценки качества среды и формиро-

- вания системы ответов на объективные запросы, только с учетом местонахождения, а не регистрации по месту жительства.
5. Культурно-историческое наследие, как центр притяжения. Допустить развитие таких территорий для новых форм частных активностей (фестивали, пленэры и прочее), инвестируя в собственные ресурсы (кадры Московской области: ВУЗы, музыкальные школы и прочее)
  6. Например:
    - строить детские сады и школы с новой моделью режима объектов и территории;
    - поддерживать религиозные общины при храмах;
    - развивать специальные режимы и территории для кооперации и микропредпринимательства с дистанционной логистикой (мелкое производство, огородничество, садоводство и пр.).

## **ЧАСТЬ III**

---

**Материалы конференции  
«Реализация принципа единства публичной  
власти и взаимодействие ее уровней  
в условиях обычного и чрезвычайного  
режимов управления»**

---

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

---

**Горбылёв Александр Анатольевич,**  
Постоянный представитель Губернатора Московской области  
в Московской областной Думе

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 на-

селения, 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...

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

---

**Балытников Вадим Владимирович,**

кандидат юридических наук, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета.  
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, офис 97, ciptus@mgou.ru

**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 государ-**

---

<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>

**ственной 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. № 1-3 о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации положений указанного выше закона<sup>1</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 [именно] преамбула Конституции ... именно она определяет основные, самые главные и системно организующие весь текст Конституции принципы ...».**<sup>2</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>3</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>4</sup>

<sup>1</sup> Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2020. № 2.

<sup>2</sup> Гончаров И.В. Конституционные ценности в эпоху «цифровых технологий» // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11 (СПС Консультант Плюс»).

<sup>3</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>4</sup> Осложнения коронавируса. BBC [сайт]. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-52940134>

Согласно данным опубликованного Всемирным Банком прогноза «Перспективы мировой экономики»<sup>1</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 справиться 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 экономический 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>2</sup>

Это отнюдь не преувеличение. Начавшиеся на рубеже весны-лета в США выступления якобы «угнетенных меньшинств» (погромы, раз-

---

<sup>1</sup> Перспективы мировой экономики. Обзор. Глобальный прогноз. Всемирный Банк [сайт]. URL: <https://www.semirnuybank.org/ru/publication/global-economic-prospects>

<sup>2</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. Бальтников. 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)

рушение 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. в уровень безработицы Соединённых Штатах возрос до 25 процентов «гражданской рабочей силы» (аналогичная ситуация имела место только в 1929-1932 гг.), а 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>.

<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>

При этом необходимо понимать, что понятие «массовый социальный психоз» – это не некий эвфемизм. **Это подлинно массовое индуцируемое поражение психики, лишающее 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 революционных 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 коронавирус 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 социальным безумием людей говорит об этом лучше любых социологических опросов...

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>3</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».

<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> 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>3</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%20мира.pdf)

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>1</sup> власти нашей страны, предназначенная, 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 конституци-

<sup>1</sup> Так, Европейский Суд по правам человека постановил, что местные (то есть муниципальные) власти 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.



онной 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.** При этом гражданам России (в особенности – управленцам, политикам и государственным деятелям) важно помнить – история нескольких последних веков убедительно показывает, что вклад нашей страны в подобного рода процессы обычно приобретает решающий для судеб мира и человечества характер...

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

Государство, согласно традиционному (восходящему к Аристотелю и Цицерону, Иоанну Златоусту и Августину Иппонийскому, Григорию Двоеслову и Георгу 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 следственно, 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>.

<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.

**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.

# ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ КОРОНАКРИЗИСА

---

**Чертков Александр Николаевич,**

доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник  
Центра исследований проблем территориального управления  
и самоуправления Московского государственного областного  
университета.

105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, офис 97, ciptus@mgou.ru

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 в некоторые федеральные органы государственной власти ежедневно вносили оперативные изменения в 30 и более актов федерального законодательства).

В условиях новых вызовов XXI века, в том числе вызова пандемии новой коронавирусной инфекции, принцип единства публичной вла-

---

<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: 3.11.2020).

сти 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 антикоронакризисных мер. Ситуация от региона к региону страны варьируется весьма существенно и «точечное» противодействие пандемии путем введения ограничений 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 сочетанием принципов единства публичной власти, subsidiarity и сервисного подхода к осуществлению публичной власти.

Суть принципа subsidiarity состоит в решении управленческих задач на том уровне, на котором это наиболее эффективно, и на котором есть необходимые ресурсы. Subsidiarity 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 зареко-

<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.

мендовало себя сугубо положительно, должна лечь в основу дальнейшего совершенствования федерального и регионального законодательства. Особенно это актуально сегодня в условиях «новой нормальности». Это убедительно подтверждает, к примеру, рассмотрение соответствующей практической парадигмы не только в ключе коронакризиса, но и, в частности, в аспекте переходя от «естественных» к «искусственным» единицам местного самоуправления (и решения всего комплекса связанных с этим вопросов, в частности – проблемы 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. Стоит отметить, что внедрение одноуровневой системы организации местной власти – это общемировой тренд. 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 аккумуляирования его ресурсов с предоставлением местному сообществу новых возможностей взаимодействия с органами публичной власти, в т.ч. посредством цифровых технологий.

Обеспечивающие помянутые выше процессы, направленные на обеспечение единства публичной власти законодательные новеллы последних лет, (и в особенности – как и конституционная реформа 2020 г.), очевидно, представляют собой объективную необходимость,

что становится особенно ясным в условиях современной пандемии, когда ограничивающие права и свободы властные меры, продиктованные защитой высших конституционных ценностей (жизни и здоровья людей) требуют для своей реализации слаженного взаимодействия всех властно-управленческих подсистем.

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 информирование 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 ковид-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.

<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).

В период второй (и уже начинающейся в некоторых странах третьей) волны пандемии все государства стремятся избежать 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 государственной и муниципальной властей)<sup>1</sup>. Социаль-

<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. Конститу-



ная 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 сердеч-

---

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

но-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 же этого необходимо всемерное укрепление доверия общества к единой системе публичной власти в целом и ко всем ее институтам.

## СПЕЦИФИКА РЕЖИМОВ УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ «НОВОЙ НОРМАЛЬНОСТИ»

---

**Гришковец Алексей Алексеевич,**

доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник  
Центра исследований проблем территориального управления  
и самоуправления Московского государственного областного  
университета.

105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, офис 97, ciptus@mgou.ru

*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 регули-

рования, 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, соблюдают 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 социаль-

<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. 2014. № 26, часть I. Ст. 3378.

но-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>1</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 административного 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 угро-

---

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

за 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. Од-

нако 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 государство 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.

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

---

**Сергеев Алексей Аронович,**

доктор юридических наук, главный научный сотрудник  
Центра исследований проблем территориального управления  
и самоуправления Московского государственного областного  
университета.  
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, офис 97, ciptus@mgou.ru

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 феде-

<sup>1</sup> Федеральные законы от 20.08.2004 № 120-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 31.12.2005 № 199-ФЗ, от 29.12.2006 № 258-ФЗ, от 18.10.2007 № 230-ФЗ и др.

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



ральными 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>1</sup>. Однако этот правовой режим, относящийся к исключительному ведению федерального уровня власти<sup>2</sup>, не был использован в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции 2020 г.

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 феде-

<sup>1</sup> Статьи 56, 88, 102 (п. в ч. 1) Конституции РФ, статьи 1 (часть первая), 3 (пункт «б»), 13 Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»

<sup>2</sup> Часть 1 статьи 76 Конституции РФ.

ральных 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, предваряющего 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 возможность 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>.

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 возмож-

---

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

ность 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 двоякое 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.

<sup>1</sup> Постановления Конституционного Суда РФ 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 РФ от 14 июня 2018 г. № 23-П, от 18 января 2019 г. № 5-П и др.

При применении указанных мер административной ответственности необходимо обеспечить юридическую определенность самих требований, содержащихся в нормативных правовых актах субъектов РФ 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. Следовательно, 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.

# ЕДИНАЯ ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ СОВРЕМЕННОГО МИРА

---

**Штукин Владислав Владимирович,**

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник  
Центра исследований проблем территориального управления  
и самоуправления Московского государственного областного  
университета.

105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, офис 97, ciptus@mgou.ru

О цифровой трансформации говорится уже несколько десятилетий, но не всегда этот термин означал одно и то же. Изначально под ним подразумевался перевод в цифровой формат или хранение в цифровом формате традиционных форм данных. Однако это всего лишь одно из направлений цифровой трансформации. Цифровые технологии стали бурно развиваться, когда люди осознали все возможности использования оцифрованных данных, стали разрабатывать процессы для этих целей и внедрять их. Таким образом, в современном мире данное понятие стало гораздо шире перевода данных в цифровой формат, и именно в таком объеме оно сейчас является объектом обсуждения.

В настоящее время вся социальная жизнь подвергается цифровой трансформации. Это – прежде всего глубокая реорганизация, реинжиниринг всех процессов с широким применением цифровых инструментов в качестве механизмов исполнения оных. Это, в свою очередь, приводит к существенному (в разы) улучшению характеристик их протекания (сокращению времени их выполнения, исчезновению целых групп подпроцессов, увеличению выхода, сокращению ресурсов, затрачиваемых на выполнение задач и т.д.) и/или появлению принципиально новых их качеств и свойств (принятие решений в автоматическом режиме без участия человека и т.д.)<sup>1</sup>.

Иными словами, в наиболее общем виде цифровая трансформация может быть определена как трансформация способа производства за счёт использования современных технологий и анализа данных.

<sup>1</sup> Петров М., Буров В., Шклярчук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер)государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. – М., 2018. С. 11-12.



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, и 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, пред-

---

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

усматривающей 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.

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

---

<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> Государство как платформа. (Кибер)государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. С. 18.

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;

- 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 поступаю-

щих 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 ор-

<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.

ганизации работы, если хотите, федеральных органов или других органов власти»<sup>1</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 экономическое и социальное развитие не сдерживается административными барьерами.

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>.

---

<sup>1</sup> URL: <https://tass.ru/ekonomika/7652087>

<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> Палиивец 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.

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 такого может служить сбой системы электронного голосования Государственной Думы 9 июня 2020 года<sup>1</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>2</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 исчезновение 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 невостребованным 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

<sup>1</sup> URL: <https://www.interfax.ru/russia/712459>

<sup>2</sup> Степанова Ю., Новый В., Тишина Ю. Федеральная служба в опасности // Коммерсантъ, 13.11.2019.

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 ситуаций 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

---

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

суперкомпьютерного моделирования для госструктур и разрабатывает собственный квантовый компьютер<sup>1</sup>.

Вместе с тем, значительной проблемой является то, что в настоящее время финансирование регионов и муниципалитетов для создания инфраструктуры «умных городов», по сути, отсутствует, деньги распределены 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>2</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 могут 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>3</sup>.

<sup>1</sup> Королев Н. С государством сыграют в «умные города» // Коммерсантъ, 11.09.2020.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</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-porazhenija/>. 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>.



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 ускорило 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>1</sup>.

Вызванный пандемией ковид-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 месоэвразийского (постсоветского) пространства зачастую идут впереди западных стран.

---

<sup>1</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64261>

# КРАТКИЙ ЭКСПЕРТНЫЙ АНАЛИЗ ЗАПРОСОВ И ПОТРЕБНОСТЕЙ, ВЫСКАЗЫВАЕМЫХ В АДРЕС ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ СО СТОРОНЫ НАСЕЛЕНИЯ НА УРОВНЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (ПРЕДСТАВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ИССЛЕДОВАНИЯ, ПРОВЕДЕННОГО АО «ИНТЕРМЕДИАКОМ»)

---

**Добромелов Григорий Владимирович,**  
управляющий партнер KGD group

## **Введение**

Целью проведенного АО «ИнтерМедиаКом» исследования (результаты которого я представляю) являлся 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 присутствует две основных 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 слабее (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 переводение 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 облуживания 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 среди общественных групп**

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 траг 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 несправедливость. 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.

Наличивается 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/регио-

нальная 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 слоев 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 полноценное 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, сосредоточив-

шись, 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 действий публичной власти на местном уровне «Добрая власть»**

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

Существует реальный «запрос на ответственность за слова», который направлен 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.



## К ВОПРОСУ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

---

### **Чихладзе Леван Теймуразович**

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов; и.о. заведующего кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного областного университета; профессор кафедры юриспруденции Московского городского университета управления Правительства Москвы им. Ю.М. Лужкова.

Задачи, поставленные Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. по встраиванию местного самоуправления в систему публичной власти, с одной стороны предполагают качественное обновление системы местного самоуправления, а с другой – направлены на создание эффективных механизмов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Если мы говорим об их неизбежной интеграции для совместного решения общих задач в системе единой публичной власти, то прежде всего нужна четкая правовая регламентация такого механизма и принципиальное соблюдение положений ст. 12 Конституции Российской Федерации 1993 года.

Отсутствие механизма эффективного взаимодействия между различными уровнями власти могут привести к разладу в системе государственного и муниципального управления. Потому Законом о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 года в главы 4 «Президент Российской Федерации» (ст. 80, ч. 2) и 8 «Местное самоуправление» (ст. 132, ч. 3) Конституции Российской Федерации 1993 года были включены новеллы о вхождении органов местного самоуправления в единую систему публичной власти. Кроме этого, в ч. 3 ст. 132 основного закона указывается что «органы местного самоуправления и органы государственной власти осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории». При этом положения ст. 3 и 12 главы 1 «Осно-

вы конституционного строя» Конституции Российской Федерации остаются неизменными. Эти принципиальные положения основываются на ценностном подходе к местному самоуправлению, поскольку декларируют существенные основы народовластия и как следствие этого демократического политического режима. Они должны стать важными (если не важнейшими) ориентирами для государства в системе отношении местного самоуправления с органами государственной власти. Сама по себе новела ч. 3 ст. 132 не вступает противоречие со ст. 12 Конституции Российской Федерации. Более того дуализм, содержащийся в ст. 12 рассматриваемого акта и проявляющийся в сочетании государственных и общественных начал в местном самоуправлении, сохранился и во многом дополняется. Другое дело какую конкретную интерпретацию конструкция «единства публичной власти» получит в будущем федеральном и региональном законодательстве и прежде всего в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г<sup>1</sup>.

Как отмечают руководители рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации, «закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 г. единства системы публичной власти направлено на повышение эффективности ее функционирования, что не меняет положения статьи 12 Конституции Российской Федерации о самостоятельности местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий, а подчеркивает многообразие форм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Ранее уже сложились и были апробированы такие формы взаимодействия государственных и муниципальных органов власти, как наделение законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, участие муниципальных органов в осуществлении государственных полномочий.

---

<sup>1</sup> Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография / под общ. ред. А.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. С. 212.

Практика их применения доказывает необходимость конституционного подтверждения единства системы публичной власти в стране»<sup>1</sup>.

Безусловно, местное самоуправление не может функционировать изолированно от государства. Еще в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П<sup>2</sup> была определена правовая позиция о том, что местное самоуправление – это коллективная форма реализации населением права на решение вопросов местного значения, направленная на выражение власти местного сообщества. Вместе с тем, в лице своих органов местное самоуправление интегрировано в общую институциональную систему осуществления функции демократического государства. Следовательно, при эффективном осуществлении публичных функций и задач органы местного самоуправления и органы федеральной государственной и региональной власти должны тесно взаимодействовать с муниципальными органами власти. Как следует из Постановления, такое взаимодействие не направлено на ограничение самостоятельности местного самоуправления, а необходимо для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения.

Неизбежная интеграция означает, что либо органы муниципальной власти действуют взаимно с органами государственной власти, либо окончательно встраиваются в их систему. Последнее означает, что в этом случае выстраивается строго иерархизированная система государственного управления, включая централизованное управление местами. В данном случае речь идет о реальной централизации. Современная конституционная модель местного самоуправления остается децентрализованной, правда с некоторыми элементами централизации, но в любом случае децентрализованной. В такой модели важны факторы взаимодействия и самостоятельности хотя бы в пределах своих пол-

<sup>1</sup> Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». - Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 208.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного Кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» // СПС КонсультантПлюс.

номочий, что получило свое непосредственное закрепление в ст. 12 Конституции Российской Федерации.

В Заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г.<sup>1</sup> указывается на имплицитность единой системы публичной власти, хотя это буквально и не отражено в главе 1 Конституции Российской Федерации 1993 г. В подтверждение своей позиции Конституционный Суд Российской Федерации разъясняет, что «категория «единая система публичной власти» производна, таким образом, от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией Российской Федерации (статьи 5, 10, 11 и 12)».

С данной правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации можно и нужно согласиться, поскольку она строится на обосновании конкретной взаимосвязи единства публичной власти с народом Российской Федерации как источником государственной и муниципальной власти (*народный суверенитет*). Именно народовластие есть фундаментальная основа публичной власти, и в этом отношении единство публичной власти вполне рационально и эффективно.

Потому вполне логично, что народ Российской Федерации в целом и население субъекта Российской Федерации, а также муниципального образования, в частности, могут участвовать в решении публичных дел. Соответственно, государственная власть должна способствовать и ни в коей мере не ограничивать развитие прямых форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления. В этой связи позиция Конституционного Суда, выраженная в Заключении от 16 марта

<sup>1</sup> Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 «О соответствии положениям Глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

2020 г. обозначающая функциональным предназначением единства публичной власти то, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, абсолютно обоснована и справедлива. К тому же права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, а также деятельность законодательной и исполнительной власти и, конечно же, органов местного самоуправления.

В контексте сказанного следует учесть и то, что единство публичной власти связано с неизбежной необходимостью взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. Такая позиция демонстрируется анализом положений Указа Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». На современном этапе государственного развития муниципальные образования становятся полноправными и необходимыми участниками государственной политики регионального развития. Местное самоуправление объективно рассматривается в контексте пространственного развития. Тем самым органы местного самоуправления взаимодействуют с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, участвуют в создании «территории, комфортной для проживания». Новые задачи встают перед органами местного самоуправления и в связи с реализацией Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Во многом именно от муниципальной власти, как наиболее приближенной к людям, зависит возможность инновационного развития территории, качества реализации национальных проектов и эффективности оказания услуг жителям. Следовательно, вопросы повышения эффективности муниципального управления приобретают особую актуальность для федеральных и региональных органов государственной власти. Логично, что здесь эффективным может быть только взаимодействие и поддержка муниципальных образований.

Деятельность и тех и других органов публичной власти направлена на создание условий, обеспечивающих устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие в пределах территории субъекта Российской Федерации. Как видно из обозначенной выше правовой

позиции Конституционного Суда Российской Федерации, само по себе единство публичной власти не означает потерю органами местного самоуправления самостоятельности как таковой. Представляется, что такое единство – объективная необходимость для обеспечения жизнедеятельности народа Российской Федерации.

Но вопрос в том, какие изменения будут внесены в Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. и как они будут интерпретированы теми или иными органами государственной власти. Думается, что варианты могут быть разными.

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ**  
**Центра исследований проблем**  
**территориального управления и самоуправления**  
**по проекту закона Российской Федерации**  
**о поправке к Конституции Российской Федерации**  
**«О совершенствовании регулирования отдельных**  
**вопросов организации публичной власти»**

*(предлагаемые к внесению в текст новые (в сравнении с существующим текстом Конституции и существующим текстом проекта поправки) слова выделены жирным шрифтом)*

1. Дополнить статью 1 проекта новым пунктом 1 следующего содержания:

1) абзац первый Преамбулы Конституции Российской Федерации изложить в следующей редакции:

«Мы, многонациональный (**полиэтнический**) народ Российской Федерации, **сплоченный вокруг государствообразующего русского этноса**,».

**Обоснование:**

*Государствообразующий статус русского этноса и полиэтнический характер многонационального народа Российской Федерации представляют собой объективную историческую реальность, требования о конституционном закреплении которой пользуются широкой поддержкой в обществе. Закрепление предлагаемой редакции абзаца первого преамбулы Конституции Российской Федерации обеспечит реализацию соответствующих чаяний народа России, будет являться абсолютно корректным с научно-правовой точки зрения и при этом обеспечит полное сохранение закрепленного в Конституции Российской Федерации равенства прав граждан независимо от их национальной принадлежности.*

2. Дополнить статью 1 проекта новым пунктом 2 следующего содержания:

2) абзац шестой Преамбулы Конституции Российской Федерации изложить в следующей редакции:

«что память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в **Бога**, добро и справедливость,».

**Обоснование:**

Указание на то, что поколения наших предков передали ныне живущему народу России веру не только в добро и справедливость, но и в Бога (как – применительно к большинству верующих россиян - в авраамическом, так и – применительно к меньшинству верующих – в дхармическом понимании этой веры) представляют собой объективную историческую реальность. Предложения о ее конституционном закреплении пользуются широкой поддержкой в российском обществе, более 90 процентов которого, согласно имеющимся данным социальной статистики, составляют лица, сознающие себя верующими (в том числе от 70 до 80 процентов – православными). При этом, по имеющейся информации, представители всех традиционных религий России (православных, мусульман, буддистов и иудеев) поддерживают соответствующую идею, которая основана на общемировой общественно-исторической практике развития конституционного регулирования. Согласно имеющимся данным, в конституционно-правовых актах большинства независимых государств мира (в том числе большинства стран – членов Совета Европы) в той или иной форме включено упоминание о Боге, религии, Церкви (умме, сангхе и т.д.) в форме, соответствующей вероисповеданию большинства населения данной страны. Предлагаемая форма закрепления традиционных исторических ценностей россиян также соответствует историческим условиям России (в том числе опирается на дореволюционный государственно-правовой опыт такого закрепления) и обеспечивает полное сохранение равноправия граждан России независимо от отношения к религии, а также исключает какое-либо ущемление прав атеистов.

3. Дополнить подпункт «б» существующего текста проекта пункта 2 статьи 1 новым последним предложением следующего содержания:

**«Максимальный возраст выхода на страховую пенсию по старости – 63 года для мужчин и 60 лет – для женщин».**



### **Обоснование:**

В целях защиты социальных прав граждан, обеспечения их равных возможностей на всей территории страны статью 75 Конституции Российской Федерации предлагается дополнить положениями, устанавливающими недопустимость повышения пенсионного возраста выше 63 лет – для мужчин, и 60 лет – для женщин.

Повышение пенсионного возраста стало самой болезненной для общества частью не только собственно пенсионной реформы, но и всех социальных реформ, предпринятых государством на современном этапе. В целях повышения доверия граждан к системе власти, а также обеспечения роста уровня поддержки проводимой конституционной реформы предлагается конституционное закрепление максимальной высоты пенсионного возраста.

Стоит отметить, что Президент Российской Федерации уже обеспечил в рамках текущего законодательства снижение пенсионного возраста для женщин с 63 до 60 лет, внося поправку в соответствующий закон. Конституционное закрепление снижения пенсионного возраста для мужчин с 65 до 63 вместе с конституционным закреплением возможности дальнейшего поэтапного снижения пенсионного возраста существенно укрепит доверие населения к проводимой конституционной реформе, обеспечит усиление ее социальной направленности в русле сохраняющихся неизменными основ конституционного строя Российской Федерации.

4. Существующий пункт 3 проекта изложить в следующей редакции:  
3) статью 77 дополнить **новыми частями 3 и 4** следующего содержания:

**«3. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительные органы местного самоуправления образуют единую систему исполнительных органов власти в Российской Федерации.**

4. Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждаю-

щего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).”

**Обоснование:**

*Суть предложения состоит в дополнении соответствующей (77) статьи Конституции Российской Федерации новой частью 3, предполагающей развитие конституционного закрепления провозглашенного Президентом Российской Федерации объективно существующего принципа единства публичной власти. Отказавшись при принятии действующей Конституции 1993 года, от советского принципа формального единства системы представительных органов власти, конституционный законодатель ныне может и должен закрепить принцип реального единства всей системы исполнительных органов власти в Российской Федерации. Это представляется абсолютно необходимым для создания адекватных современным условиям находящегося в кризисе турбулентного мира механизмов реализации насущных требований и задач обеспечения всеохватывающего единства управления на федеральном, региональном и местном уровнях.*

5. Существующий пункт 5 статьи 1 проекта изложить в следующей редакции:

5) статью 79 изложить в следующей редакции:

**“Статья 79**

Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами Российской Федерации, если это не влечет за собой ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации. **Акты международного права, противоречащие Конституции Российской Федерации, а также решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации.”**

### **Обоснование:**

*Предлагаемая правка направлена на расширение объема и содержания закрепляемого настоящей статьей механизма защиты государственного суверенитета Российской Федерации и исходит из scrupulous учета и дальнейшего развития решений и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, принятых на протяжении второго десятилетия XXI века. Она целиком и полностью находится в русле статьи 15 главы 1 («Основы конституционного строя») Конституции Российской Федерации и отражает подход подавляющего большинства крупных самостоятельных государств современного мира (в том числе КНР и США) к соответствующей проблематике.*

6. Подпункт «к» существующего пункта 7 проекта изложить в следующей редакции:

«к) дополнить пунктом “ж<sup>1</sup>” следующего содержания:

“ж<sup>1</sup>) формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства; статус Государственного Совета Российской Федерации определяется федеральным **конституционным** законом;”

### **Обоснование:**

*Представляется, что статус Государственного Совета Российской Федерации как закрепленного в Конституции органа должен определяться не просто федеральным, но именно федеральным конституционным законом.*

7. Существующий пункт 20 проекта изложить в следующей редакции  
«статья 129 изложить в следующей редакции:

“Статья 129

1. Прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также

выполняющих иные функции. Полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным **конституционным** законом.

2. Генеральный прокурор Российской Федерации, заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

3. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

4. Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

5. Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

**Обоснование:**

*Представляется, что статус Прокуратуры Российской Федерации как закрепленной в Конституции системы органов должен определяться не просто федеральным, но именно федеральным конституционным законом.*

8. Вместо существующих пунктов 21 и 22 дополнить проект новым пунктом 23 следующего содержания:

23) Главу 8 Конституции изложить в следующей редакции:

Глава 8. Местное самоуправление

Статья 130

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

### Статья 131

1. Местное самоуправление осуществляется на территориях, **определяемых в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации**, с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно **в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и общими принципами организации местного самоуправления, определяемым федеральным законом**.

2. Изменение границ территорий, **на которых** осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

### Статья 132

1. Органы местного самоуправления самостоятельно, **в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации**, управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными полномочиями **органов государственной власти** с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация **указанных** полномочий **подлежит государственному контролю**.

3. Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют **между собой** взаимодействие **в целях** наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

### Статья 133

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти пу-

бличных функций и полномочий, а также запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

**Обоснование:**

Предлагаемые поправки к проекту делятся на четыре категории:

I. Редакционные правки (исключение из части 1 статьи 130 Конституции дублирующего положения статьи 12 слова «самостоятельное», редакционная правка в части 2 статьи 131 и части 2 статьи 132, а также дополнение предлагаемой новой части 3 статьи 132 Конституции словами «между собой» и «в целях»).

II. Учет и воплощение в Конституции принятых Конституционным Судом Российской Федерации решений по вопросам местного самоуправления и выраженных в них правовых позиций, выявляющих смысл и содержание конституционных положений (закрепление отсылок к федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации в предлагаемых новых редакциях части 1 статьи 131 и части 1 статьи 132 Конституции).

III. Учет общемировой тенденции и отечественной практики развития территориальной организации местного самоуправления. Практически во всех странах мира, во всех его макрорегионах (Евразия, Африка, Новый Свет) в настоящее время идет активный процесс укрупнения муниципальных образований путем отказа от «естественного» (поселенческого) принципа формирования муниципалитетов и перехода к территориальному принципу формирования (формированию муниципалитетов из нескольких или даже нескольких десятков населенных пунктов). Яркие примеры этого дают Германия, КНР, Франция, ЮАР и другие страны мира (в которых число муниципальных образований в результате проводимых реформ нередко сокращается с десятков тысяч до тысяч). По этому же пути идет и отечественная практика, где на поселенческом уровне в более чем 90 процентов случаев просто нет кадровых, организационных и материально-финансовых ресурсов для осуществления местного самоуправления (исключение из статьи 131 конституционно-обязательного закрепления поселенческого принципа организации местного самоуправления).

IV. Защита прав органов местного самоуправления путем исключения из предлагаемой в пункте 22 нынешней редакции проекта новой редакции статьи 133 Конституции слов «имеющих государственное значение» -

*и сохранение, таким образом, за органами местного самоуправления гарантии компенсации дополнительных расходов на осуществление любых функций и полномочий, осуществляемых во взаимодействии с органами государственной власти.*

9. Дополнить статью 1 проекта новым пунктом 24, содержащим переходные положения, в том числе переходные положения о сроках и порядке введения в действие пункта 3 настоящих предложений (либо дополнить проект отдельной статьёй с новым номером).

**Обоснование:**

*Такова объективная социально-экономическая необходимость. Кроме того, определенный переходный период также необходим для приведения текущего законодательства с новой редакцией Конституции Российской Федерации.*

10. Провести перенумерацию структурных единиц проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» в соответствии с внесенными в него изменениями и дополнениями.

**Обоснование:**

*Это необходимые требования юридической техники.*

*Научное издание*

## **ЕДИНСТВО ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА**

***Сборник трудов Центра исследований проблем  
территориального управления и самоуправления***

Компьютерная вёрстка – *А. В. Тетерин*  
Корректурa авторская

---

Подписано в печать: 15.12.2020 г.  
Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman».  
Печать офсетная. Формат бумаги 60×84/16.  
Усл. п. л. 10, уч.-изд. л. 7,25 .  
Тираж 500 экз. (1-й з-д 1–300). Заказ № 2020/11-13.

---

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