

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»

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

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

Подготовлен совместно с Центром комплексных
европейских и международных исследований НИУ ВШЭ,
при участии специалистов Института
законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Под редакцией В. В. Балытникова

МОСКВА
МГОУ
2021

УДК 351/354:332.1
ББК 67.401.13
П78

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

Редакционная коллегия:

- В. В. Балытников** – кандидат юридических наук, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ (ответственный редактор);
- А. А. Горбылёв** – Постоянный представитель Губернатора Московской области в Московской областной Думе;
- Ю. М. Губанова** – заместитель директора Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ.

Рецензенты:

- В. Б. Кашин** – кандидат политических наук, директор Центра комплексных европейских и международных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»;
- В. В. Комарова** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина.

Проблемы совершенствования управления в условиях глобальной П78 нестабильности (международный, внутригосударственный, региональный и местный уровни) : ежегодный научный доклад Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления / ред. колл.: В. В. Балытников (отв. ред.), А. А. Горбылёв, Ю. М. Губанова. – Москва : МГОУ, 2021. – 174 с. (Серия «Библиотека ЦИПТУС»).

ISBN 978-5-7017-3314-3.

Предлагаемый вниманию читателей доклад посвящён актуальным проблемам совершенствования политико-правовых норм, стратегий и институтов управления в условиях стремительно нарастающей нестабильности.

Издание предназначено для руководителей и специалистов международного, государственного, регионального и местного уровней, учёных-исследователей в области административного, государственного (конституционного и муниципального), международного права и международных отношений, а также для всех интересующихся вопросами глобального, государственного и муниципального управления и самоуправления.

УДК 352/354:332.1
ББК 67.401.13

ISBN 978-5-7017-3314-3

© МГОУ, 2021

MINISTRY OF EDUCATION OF THE MOSCOW REGION
STATE EDUCATIONAL INSTITUTION
OF HIGHER EDUCATION OF THE MOSCOW REGION
MOSCOW REGION STATE UNIVERSITY



**Center for Territorial Government
and Self-Government**

Series “Library of CIPTUS”

PROBLEMS OF GOVERNANCE IMPROVEMENT IN CONDITIONS OF GLOBAL INSTABILITY

ANNUAL SCIENTIFIC RESEARCH REPORT
of the Center for Territorial Government
and Self-Government

Prepared jointly with the HSE Center for Comprehensive European and International Studies with the participation of specialists from the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Edited by V. V. Balytnikov

**MOSCOW
MRSU
2021**

DC 351/354:332.1
LBC 67.401.13
C78

*Published by the decision of the Scientific Council
The Center for Territorial Government and Self-Government
and the Editorial and Publishing Council of the Moscow
Region State University*

Editorial Board:

- V. V. Balytnikov** – PhD in Law, Director of the Center for Territorial Government and Self-Government, Moscow Region State University (executive editor);
A. A. Gorbylev – Permanent Representative of the Governor of the Moscow Region in the Moscow Regional Duma;
Yu. M. Gubanova – Deputy Director of the Center for Territorial Government and Self-Government of the Moscow Region State University.

Reviewers:

- V. B. Kashin** – PhD in Political Sciences, Director of the Center for Comprehensive European and International Studies, National Research University Higher School of Economics;
V. V. Komarova – Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law Moscow State Law University named after O. E. Kutafin.

Problems of governance improvement in conditions of global instability (international, national, regional and local levels): Annual scientific research report of the Center for Territorial Government and Self-Government / editorial board.: V. V. Balytnikov (executive editor), A. A. Gorbylev, Yu. M. Gubanova. – Moscow: MRSU 2021. – 174 c. (Series " Library of CIPTUS").
ISBN 978-5-7017-3314-3.

The report presented to the readers is devoted to the topical issues of improving political and legal norms, strategies and governance institutions in conditions of rapidly increasing instability.

The publication is intended for managers and specialists of international, state, regional and local levels, scientists and researchers in the field of administrative, state (constitutional and municipal), international law and international relations, as well as for anyone interested in global, state and municipal government and self-government.

DC 351/354:332.1
LBC 67.401.13

ISBN 978-5-7017-3314-3

© MRSU, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

ОБРАЩЕНИЕ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ

Поиск верного ответа на современные вызовы.....	6
-------------------------------------------------	---

I. УНИВЕРСАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГЛОБАЛЬНОГО УРОВНЯ

<i>Лихачева А. Б.</i> Глобальный вызов и глобальный провал: проблемы управления в условиях пандемии ковид-19	10
<i>Барabanов О. Н.</i> Роль ценностей в глобальном управлении: геополитика и пандемия.....	26

II. ПРОСТРАНСТВО РЕГИОНАЛЬНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

<i>Штукин В.В.</i> Макрорегиональные проблемы постсоветского евразийского пространства и Большой Евразии в целом	44
<i>Зайцев А. А.</i> Анализ скоординированности антикризисных мер региональных международных объединений в условиях пандемии COVID-19	51

III. СУВЕРЕННОЕ ГОСУДАРСТВО – ДОМИНИРУЮЩИЙ СУБЪЕКТ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

<i>Тихомиров Ю. А.</i> Государство как политико-управляющая система.....	82
<i>Гришковец А. А.</i> Актуальные проблемы развития современной России и возможные пути их решения в условиях глобальной нестабильности.....	101

IV. РЕГИОНАЛЬНЫЙ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЙ УРОВЕНЬ: ВЫЯВЛЕНИЕ ПРОБЛЕМ И ПОИСК РЕШЕНИЙ

<i>Чертков А.Н.</i> Совершенствование правового регулирования регионального публичного управления в условиях глобальной нестабильности	112
<i>Зырянов С.М.</i> В поисках оптимального соотношения полномочий между уровнями публичной власти	115

V. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ: ОБРЕТЕНИЕ СВОЕГО МЕСТА В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

<i>Намба С.Б.</i> Местное самоуправление в условиях глобальной нестабильности. .	134
<i>Сергеев А.А.</i> Трансформация муниципального уровня публичной власти	152

SUMMARY

Как погасить «резонанс нестабильности»?	166
How to put out the "resonance of instability"?	169

ПОИСК ВЕРНОГО ОТВЕТА НА СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ

В октябре 2021 года, выступая на ежегодном заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай», Президент Российской Федерации В.В. Путин, в частности, отметил, что ныне «над законами думают сотни или тысячи людей, а над тем, как их обойти, думают миллионы».

Не в этих ли словах выражена самая суть вставших перед человечеством новых вызовов эпохи глобальной нестабильности?

Не так давно, в первой половине прошедшего десятилетия, в Германии (исторически воспринимаемой не только в отечественном, но и в западноевропейском правосознании в качестве некоего эталона воплощаемого в жизнь юридического порядка) крупнейшими университетами страны были проведены общенациональные социологические исследования. По результатам которых немецкие ученые (равно как и вся германская общественность) с удивлением и ужасом узнали, что в стране, давшей миру понятие «правовое государство», более 90 процентов еще не достигших «возраста Христа» лиц при любом (подчеркну – при любом!) столкновении (не в смысле конфликта – а просто при встрече в жизни!) с нормами действующего права – думают в первую очередь о том, как наиболее легким способом обойти их! Сообщавшие в 2014 году на конференции в СПбГУ о результатах указанных исследований представители немецкой академической науки открыто говорили о том, что такой результат стал шоком не только для юридического, но и для всего научного сообщества как Германии, так и Европейского Союза в целом. Причиной же шока стал прежде всего тот факт, что исследователи не смогли предложить незамедлительных оперативных мер для решительного исправления ситуации.

Прошло всего лишь семь лет – и мы видим повторение этого социокультурного шока в общемировом масштабе. Поразивший всю нашу цивилизацию коронакризис стал прежде всего кризисом отвержения норм и утраты взаимного доверия людей, социальных групп, народов и государств друг ко другу. Почему же это произошло? Не потому ли, что «ментальный вирус» эгоизма (а говоря более традиционным и простым языком – обычной гордыни) используя современную информационную сферу в качестве





среды распространения психического заражения – поражает ныне на Земле на порядок больше людей, чем новая коронавирусная инфекция (вполне превосходя последнюю и по своей реальной смертоносности)?

Что же в таком случае должны делать ученые и практики в условиях столь очевидной общей для всех глобальной угрозы? Глава Российского государства в помянутом выше выступлении призвал всех противостоящих коронакризису прежде всего надлежащим образом организовать работу в сфере убеждения людей! Отметим – убеждения прежде всего тех, кто под влиянием эгоцентризма, лжи, обмана, заблуждений и/или иных факторов пытается «обойти» не только юридические и иные законы социального бытия, но и естественно-биологические и иные законы природы! При все важности социального принуждения и стимулирования – мы сейчас находимся в таких условиях, при которых кратчайшей формулой единственно-выигрышной стратегии является знаменитая фраза «Убедить – значит победить!».

Итак, ответом на вызов всеохватной аномии (или, по-русски говоря, распространившегося по всему миру отрицания требований социальных норм) должно стать убеждение людей в том, что следование регулирующим их жизнь установлениям жизненно необходимо для выживания. Мы сознательно трижды повторили в предшествующим предложении слова, в основе которых лежит понятие «жизнь». Ибо именно жизнь – высшая ценность нашей цивилизации – сегодня стоит на кону всегдашней борьбы хаоса и порядка, власти и анархии, права и беззакония. Именно такова реальная ценность – отстаиваемая или утрачиваемая нами в ходе этой борьбы на всех ее уровнях: международном, общегосударственном, региональном, местном...

В рамках этого процесса убеждения мы (ученые и практики) должны сегодня вырабатывать и предлагать основанные на очерченном выше (вполне традиционном для отечественной и мировой науки) положении подлинно новаторские подходы к решению актуальных проблем управления. Подходы, которые должны быть адекватны нынешним временам глобальной нестабильности, глобальной турбулентности или, если говорить проще и жёстче – глобальных потрясений. Подходы, которые дадут возможность на деле спасти человеческие жизни, убедив людей принять (во всех возможных масштабах - и во всех возможных смыслах слова «принять») все меры, необходимые для их защиты!



При этом мы должны понимать, что и помянутые выше подходы, и принимаемые на их основе решения – не есть нечто, даваемое нам в готовом виде и появляющееся по мановению властной (или научной) «волшебной палочки» (что называется «из шляпы») управленческой практики или юридической либо иной социальной науки. Сегодня представители всех здравых сил говорят о необходимости искать надлежащие (соответствующие крайней сложности ситуации) пути выхода из кризиса. Говорят они так потому, что верные решения на самом деле являются именно предметом и плодом научного и практического (а еще вернее сказать – единого научно-практического) поиска. Поиска, для которого у нас не так много готовых рецептов – но зато имеется надежная опора на прочные традиции подлинно научного познания. Традиции, первой из которых является верность высказанной одним из величайших мастеров творческого синтеза науки и практики Д.И. Менделеевым максиме о том, что единственной подлинной целью всякой научной деятельности должно являться благо людей.

Именно на инициирование новых витков процесса достижения указанной цели – и направлены предлагаемые вниманию вдумчивого читателя материалы данного научного доклада. Его авторы в большей степени выявляют проблемы и обозначают «болевы точки», чем постулируют готовые решения или предлагают «избавить от боли за один прием». Даваемая ими научная информация – это прежде всего информация к размышлению. К размышлению, которое должно стать составной частью всемирного междисциплинарного интеллектуального поиска, необходимого для обретения жизненного необходимого для человечества верного ответа на современные вызовы!

I. УНИВЕРСАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГЛОБАЛЬНОГО УРОВНЯ



I. ГЛОБАЛЬНЫЙ ВЫЗОВ И ГЛОБАЛЬНЫЙ ПРОВАЛ: ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ КОВИД-19

Лихачева Анастасия Борисовна – кандидат политических наук, декан факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Глобальный вызов пандемии ковид-19, с которым мир столкнулся в 2020 г. и продолжает бороться и в 2021 г., снова вернул в повестку дискуссию о разных уровнях управления кризисами, проблемами и развитием. В целом, сложившиеся институты и коллективные системы показали себя плохими реаниматологами, самые успешные смогли проявиться в лучшем случае как мастера по местному наркозу. Но с хирургами и реабилитологами обстановка остается сложной и спустя почти два года с начала пандемии. Во многом пандемия не уникальный вызов, скорее такая неспособность к эффективным решениям в условиях интенсивной внешней угрозы характеризует сложившуюся международную систему в целом. В данной главе мы делаем попытку сопоставить проблему провалов глобального управления, соответствующие эффекты мира «каждый сам по себе» для национального государства и возможные сценарии для международной системы на кратко- и среднесрочную перспективу.

Глобальный провал: анамнез и участники

Если говорить о глобальном уровне управления, то глобальный уровень управления во время пандемии показал практически полную неадекватность не столько глобальным угрозам вообще, сколько глобальным **бессубъектным** угрозам. То есть, когда для государства и людей сложно выделить врага, субъекта – носителя угрозы, сложившиеся практики реагирования, концепции оценки угроз и рисков оказываются недееспособными. Более того, пандемия проиллюстрировала крайнюю





негибкость национальных правительств и, как следствие, межгосударственных институтов именно к бессубъектным угрозам. Попытки ВОЗ представить механизм распределения вакцин COVAX с их сотней миллионов доз как успех¹ выглядит издевательским для мира с населением в почти 8 миллиардов человек.

В результате, например, базовой реакцией правительств стало закрытие национальных границ, т.е сначала определение всего мира, а затем отдельных национальных стран как носителей угрозы, хотя это все-таки определенный уровень экстраполяции. Нельзя сказать, что стремление закрыть границу в условиях нового масштаба внешних угроз уникально – привычные всем визы появились именно в Первую мировую войну, когда европейские державы столкнулись с беспрецедентными военными действиями и потоками беженцев. Но тогда образ врага был абсолютно антропоморфный, в отличие от ситуации весной 2020 года.

Представляется, что такой консерватизм национальных государств и резкое ограничение своей «сферы ответственности» (те или иные программы социальной помощи во время пандемии ввели более 220 стран) будет иметь очень серьезные последствия не только для борьбы с пандемией, а в принципе для преодоления других бессубъектных угроз, прежде всего, изменения климата.

Если говорить об участниках глобального провала, то ни одна межгосударственная организация, ни отраслевая, такая как ВОЗ, ни универсальная, как ООН, не смогла аккумулировать большой уровень доверия во время пандемии, чем национальные акторы (уровень доверия к которым также был и остается весьма проблемным).

Ряд отраслевых организаций, прежде всего ВОЗ, оказались объектом все более активной проекции межгосударственных конфликтов – то, чего раньше указанным агентствам удавалось по возможности избегать.

Соответственно, *модель международного института как источника разделяемых принципов, норм, правил, процедур и санкций для участников в острые моменты пандемийного кризиса не сработала*. Наблюдалось это в первую очередь на уровне интеграционных институтов, особенно в Европейском союзе во время первой волны весной 2020 г.: в выборе между подрывом принципов института и подрывом легитим-

¹ COVAX vaccine roll-out [Электронный ресурс] // Gavi, the Vaccine Alliance. URL: <https://www.gavi.org/covax-vaccine-roll-out> (дата обращения: 01.10.2021).



ности национального правительства у себя дома выбор был в пользу второго практически у всех крупных стран.

Однако нельзя сказать, что пандемийный национализм создал позитивные эффекты для преодоления других проблем, имеющих глобальный характер. Не оценивая эффективность государственных мер по борьбе с пандемией как таковой (это сфера экспертизы профессиональных эпидемиологов), можно тем не менее уже оценить эффекты для общественных процессов. Рабочая гипотеза данного доклада состоит в том, что мобилизационная реакция государств на вызов COVID-19, концентрированно оформленная в модель «закрыть границы и удержать ситуацию», только усугубила социально-экономический ландшафт внутри национальных границ. Самый острый и иллюстративный пример здесь – это проблема неравенства.

Так, пандемия коронавируса лишь ухудшила ситуацию с разрывом. Общее благосостояние американских миллиардеров увеличилось за время пандемии на 55%, или 1.6 миллиарда долларов¹. В то же время, больше всего пострадали люди с наиболее низкими доходами, преимущественно — рабочий и обслуживающий классы², 30% из которых испытывали серьёзные проблемы с сохранением своих рабочих мест и поиском новой работы³.

Одним из ключевых факторов увеличения данного разрыва стало постоянное увеличение закредитованности американского населения, которая достигла к первому кварталу 2021 года отметки в 14,6 триллионов долларов⁴. Наиболее крупными категориями американских долгов стали ипотека и кредиты на образование, причём общий размер последних увеличился в два раза с окончания финансового кризиса 2008–2009 гг.⁵

¹ Ibid.

² Elis N. How the pandemic turbocharged inequality. [Электронный ресурс] // The Hill. 03.11.2021. URL: <https://thehill.com/policy/finance/542548-how-the-pandemic-turbocharged-inequality> (дата обращения: 01.07.2021).

³ Godfrey N. The Pandemic Has Worsened the Wealth Gap. [Электронный ресурс] // Kiplinger. 17.05.2021. URL: <https://www.kiplinger.com/personal-finance/602801/the-pandemic-has-worsened-the-wealth-gap> (дата обращения: 01.07.2021).

⁴ Fay B. Demographics of Debt. [Электронный ресурс] // Debt.org. 06.05.2021. URL: <https://www.debt.org/faqs/americans-in-debt/demographics/> (дата обращения: 01.07.2021).

⁵ U.S. household debt in four charts. [Электронный ресурс] // Reuters. 14.11.2019. URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-fed-debt-charts-graphic-idUSKBN1XN20H> (дата обращения: 01.07.2021).



и продолжает увеличиваться с рекордной скоростью в 12% в год¹. В то же время недостаточно высокий рост демонстрируют потребительские кредиты и долги по кредитным картам. По мнению экспертов, данная ситуация сигнализирует о наличии серьёзных проблем в американских основополагающих институтах — вместо повышения потребительского спроса, американцы тратят всё больше средств на важнейшие услуги, неразрывно связанные как с успехами в жизнях отдельных людей, так и с общими показателями экономического благополучия страны — образование и недвижимость, что сигнализирует о явном недостатке правительственной поддержки в данных сферах. Особенно опасно сохраняющееся неравенство в сфере образования — из-за его дороговизны и важности для дохода, бедность и низкий доход сохраняются на протяжении поколений, превращаясь в ловушку².

В целом, во многих странах мира, от США и Западной Европы, до ряда стран Центральной Азии, наблюдается схожий комплекс проблем, усугубленных (но не порожденных пандемией):

- 1) Сохранение и углубление разрыва между богатыми и бедными, и происходящее одновременно размывание среднего класса.
- 2) Увеличение политической поляризации, стремительный рост радикальных идеологий и течений, сложность в достижении демократических компромиссов.
- 3) Нарастающий конфликт поколений, накладывающийся и строящийся на экономических и ценностных противоречиях.

Все три компонента пандемийной «системы уравнений» создают негативные предпосылки для эффективного преодоления кризиса с опорой на позитивную общественную мобилизации. Сама модель глобализации, предложенная во второй половине XX века, в условиях пандемии показала свою несостоятельность по многим параметрам, причем не столько экономическим, сколько общественно-политическим. Вопросы

¹ Catanzaro M. A Snapshot of Record-High U.S. Household Debt. [Электронный ресурс] // Federal Reserve Bank of St. Louis. 22.04.2020. URL: <https://www.stlouisfed.org/open-vault/2020/april/snapshot-record-high-household-debt> (дата обращения: 01.07.2021).

² Fry R. First-Generation College Graduates Lag Behind Their Peers on Key Economic Outcomes. [Электронный ресурс] // Pew Research Center. 18.05.2021. URL: <https://www.pewresearch.org/social-trends/2021/05/18/first-generation-college-graduates-lag-behind-their-peers-on-key-economic-outcomes/> (дата обращения: 01.07.2021).



национальной юрисдикции, субординации ответственности и подотчетности национальных органов власти, банкротство многих глобальных общественных благ, которые мир наблюдал в пандемию (самый наглядный пример, не связанный с борьбой с коронавирусом напрямую, – это наращивание односторонних санкций по якобы общим финансовым и платёжным системам, несмотря на резко ухудшившуюся гуманитарную ситуацию в той же Венесуэле на фоне ковида, или усиление санкционной войны между США и Китаем), по сути ставят вопрос не только о моделях преодоления нынешнего кризиса в категории «тушения пожара», а выработки новых моделей глобального общежития, сотрудничества и преодоления общих вызовов.

После пандемии

Траектория преодоления кризиса и выхода из него сегодня выглядит весьма неопределённо. Несмотря на очевидно тяжелые последствия пандемии и связанных с ней экономических ограничений в целом ряде стран и регионов (причем очень неравномерно распределенных не только по линии «условный север – условный юг», но и «запад – восток» (и восток тоже разный)), в новостной повестке на уровне международных организаций мы видим, в принципе, практическое игнорирование локальных эффектов и неготовность крупных институтов развития системно взять на себя обязательства платить за выход из кризиса.

Не готовы к этому и ведущие крупные страны: выводить за собой других, без понятных преференций (как в случае с планом Маршалла или первым годами реализации Инициативы «пояса и пути» после кризиса 2007-2009 годов, пусть тогда так и не называвшейся), сегодня такой амбиции у крупных игроков мы не наблюдаем, хотя координация международных усилий могла бы быть активной, исходя из тех ресурсов, которые есть, из принципов достаточности.

Кричащий пример, приведенный выше, о котором открыто говорят и пишут – распределение вакцин, но он далеко не единственный. Вакцина – это экстренный инструмент, но вопросы поддержки целых отраслей, которые, по сути, год-полтора вообще обескровлены с финансовой точки зрения, будь то туристические регионы Юго-Восточной Азии или промышленно-строительные кластеры, – об этом пока речи нет, и местные институты развития не собираются пока брать на себя ответственность



и как-то помогать им хотя бы упаковывать антикризисные проекты в некие финансово понятные категории.

В то же время – через «не могу», через очень большие сложности, мы наблюдаем ренессанс интереса к большим символическим рамочным проектам. Китай заявил, что будет рассматривать вопрос о том, чтобы попытаться попасть в Транстихоокеанское партнерство, раз оттуда вышли США. Россия озаботилась снова «Большой Евразией», спустя много лет Большое Евразийское партнерство внесено в новую Стратегию национальной безопасности от 2 июля 2021 года¹. США, Британия и Австралия в лучших традициях пиара громко объявили о новом объединении AUKUS, правда пока не очень понятно, насколько оно выйдет за границы пиара². Тем не менее, как раз к большим проектам, большим союзам, большой новой архитектуре, пока пусть и не подкрепленной конкретикой, интерес появился, хотя, казалось бы, рядом множатся страны и регионы, где простор для социально-экономической помощи – больницы, вакцин, огромен, и институтов более чем достаточно. Но нет.

При этом единственные системы, которые во время пандемии не падали и показали себя эффективнее и устойчивее многих правительств и компаний были цифровые системы, сети. Октябрьский коллапс таких платформ как *Facebook*, *Instagram* и *WhatsApp*, независимо от технических причин, исключительно показательный. Даже без конспирологии понятно, что если бы мы не должны были заходить в Facebook, чтобы не перегрузить его – как миллиарды человек по всему миру не должны были выходить их дома, чтобы спасти национальные системы здравоохранения, – то индустрия информационных технологий и глобальных коммуникаций, цифровой мир в целом, были бы совсем другими. Соответственно, баланс мощностей, которые выдерживают волнообразный всплеск числа пользователей, несмотря ни на что, и политической воли – важный вопрос на ближайшие годы. Но вот этот парадокс – абсолютная устойчивость этих систем во время пиковых нагрузок и хаос в ок-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202107030001> (дата обращения: 01.10.2021).

² Бордачёв Т.В. Красота AUKUS и изменения в международной политике. [Электронный ресурс] // Россия в глобальной политике. 12.10.2021. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/krasota-aukus/> (дата обращения: 15.10.2021).



тябре 2020 г. представляются очень интересными, равно как и то, что цифровые системы в принципе выдержали взрывной спрос в 2020 году, в отличие от многих других, имеющих более продолжительную историю кризисов и регулирования.

Ниже мы рассмотрим основные модели развития мира «после», как достаточно революционные, предложенные руководителем Всемирного экономического форума К. Швабом, так и более консервативные, опирающиеся на принцип преобладания инерционных тенденций в поведении национальных государств, как все еще главных участников международных отношений.

Мир «после»-1: гуманный капитализм

Альтернативные модели, не только глобального управления, а в целом подходы к развитию, которые формулировались во время пандемии, представляют собой попытку предложить принципиально новые модели развития, капитализма, общественного договора. Самыми нашумевшими и достаточно цельными взглядами на дивный новый мир стали предложения Клауса Шваба и Давосского форума¹, суть которых можно свести к аутсорсингу государственных функций цифровым платформам.

В 2020–2021 гг. была опубликована серия материалов Всемирного экономического форума (ВЭФ) и его руководителя, Клауса Шваба, затрагивающих разные аспекты перезагрузки мировой системы, предлагаемых ВЭФ. Так, последний доклад ВЭФ, посвященный оценке глобальных рисков 2021 г., несмотря на стиль «тревожного калейдоскопа», где смешиваются вызовы системам здравоохранения, изменения климата, роста недовольства широких слоев населения и рисков фрагментации мира после пандемии, фактически посвящен теме ***провала национального государства как института*** и в нынешнем кризисе, и в адаптации к угрозам, не связанным с COVID-19.

Однако данный доклад – не изолированная публикация, и выступает аргументом для более ранней работы – книги Клауса Шваба и Тьерри Маллере «COVID-19: Великая перезагрузка». Ее исходный аргумент посвящен тому, что высокая интенсивность глобализационных процессов и низкая способность политиков быстро реагировать на стремительно

¹ В тексте рассматриваются основные идеи книги Клауса Шваба и Тьерри Маллере «COVID-19: Великая перезагрузка», отчет ВЭФ The Global Risks Report-2021 и других открытых материалов Форума.



меняющиеся условия обесценивают роль национального правительства в коммуникации с гражданами и внешними акторами. «Мир после» должен выбрать из «политической трилеммы» (глобализация, демократия или наднациональное государство), что станет новым двигателем развития международных отношений и инструментом восстановления мировой экономики.

Проанализированные в комплексе, данные работы предлагают вполне четкую картину новой модели мира ВЭФ: ***возврат центральной роли западных глобалистских элит, через перераспределение ответственности за благополучие людей между государствами и крупнейшими технологическими корпорациями***, переход от капитализма акционеров (shareholder capitalism) к капитализму всех затронутых им групп лиц, или капитализму «для всех» (stakeholder capitalism). Фактически речь идет о том, чтобы на основе цифровых технологий поменять взаимоотношения национальных государств и глобального бизнеса, возложив на бизнес часть функций, ранее принадлежащих государству. За это бизнес непосредственно участвует в глобальном управлении при кардинальном сжатии управления на национальном уровне. То есть ***предлагается новый либеральный глобализм, решающий глобальные проблемы силами глобальных компаний***.

Основания для такого радикального слома общественно-политических и политэкономических укладов ВЭФ видит в ключевых глобальных проблемах: расширении неравенства и ощущения несправедливости, обострении экологических проблем, тотальной цифровизации с неоднозначными последствиями, отсутствии сотрудничества, череде провалов глобального управления, основанного на межгосударственном подходе. К. Шваб выдвигает гипотезу, что мир не сможет следовать старым правилам после пандемии, нужна будет глобальная перестройка, претворить в жизнь которую смогут мегакорпорации.

При этом определив COVID-19 как экзистенциальную угрозу и катализатор накопленных проблем, Клаус Шваб и его коллеги постулируют, что ***кризис может послужить основанием для перезагрузки и построения принципиально новых подходов к разрешению этих проблем***: через переход от экономики владения к экономике пользования (sharing-economy), цифровым криптовалютам, базовому доходу, принципиально иной экологической политике, глобальному здравоохране-



нию, четвертой промышленной революции, цифровому контролю и т.д. Однако в новой модели компании-лидеры новой экономики, крупнейшие технологические компании, помимо максимизации прибыли и стоимости будут стремиться обеспечить общественные блага для широких слоев населения с благословения национальных государств, фактически ретирующихся со сцены борьбы с глобальными вызовами.

При справедливости описанных проблем и ключевых модернизационных трендов, описание новой модели вызывает серьезные вопросы к ее создателям, а в отдельных аспектах – и недоумение, с учетом анализа поведения населения, национальных правительств и частных компаний и в последние десятилетия и особенно в условиях коронавирусного кризиса.

Слабые места новой модели прямо следуют из ее описания – основные вопросы касаются тех самых стейкхолдеров, чьи интересы новый капитализм должен представлять: населения, правительств и компаний. И тех, кого новая модель попросту пока не представила: один из важнейших стейкхолдеров нового мира – не-Запад, в первую очередь Китай и поднимающаяся Азия, в новой перезагрузке абсолютно лишены субъектности, и предлагаемая им роль не учитывает последних двадцати лет развития и диверсификация мировой системы. При этом, например, Китай, со своей экономикой государственного капитализма и реальный лидер в части цифровизации общественных процессов, вообще исключен из уравнения новой модели, хотя она и претендует на универсальность. Соответственно, роль китайских компаний, – активных игроков на рынках занятости и капитала в странах Юго-Восточной и Южной Азии, Африки, вовсе не учитывается. А с учетом нарастающего открытого технологического противостояния США и Китая понять, о каких действительно глобальных технологических корпорациях можно будет вести речь в горизонте 5-10 лет, не представляется возможным.

Однако не сильно прозрачнее ситуация и с другими участниками новой модели. Фактически **гражданам предлагается новый общественный договор**, где вместо национального государства, как второй стороны, значительно расширяется число участников. Нельзя сказать, что подобные шаги никогда не предпринимались: появление ООН с центральной ролью Совета Безопасности, по сути, также означало переосмотр двустороннего общественного договора, а европейская, и даже



евразийская интеграция строилась на частичной передаче суверенных полномочий государствам-членам на наднациональный уровень. Однако в любом случае наднациональное регулирование содержало решающий межгосударственный компонент. В новой модели он пока не заложен, что лишает население привычных «инструментов контроля исполнения договора» и делает перспективы его заключения весьма туманными.

Серьезный повод для скепсиса в отношении новой модели связан и с «послужным списком» **национальных правительств** в части передачи суверенных прав: даже опыт наиболее успешной и продвинутой интеграции, европейской, – это опыт тяжелейшей политической борьбы наднациональных институтов ЕС за полномочия, которые государства отдают в целом весьма неохотно, а за вполне осязаемыми пределами в сфере безопасности – и вовсе не готовы передать абстрактному Брюсселю. Опыт коронавирусной пандемии четко показал, что в критических ситуациях население «спрашивает» именно со своих столиц, которым платит налоги, особенно если речь идет о крупных и богатых странах. И представляется, что ковидный опыт только осложнит интеграционные процессы, во многом ограничит их мандат, а не сделает национальные власти более склонными к экспериментам с передачей полномочий акторам, не имеющим опыта государственного управления.

Более того, государства уже идут в активное наступление на самую большую победу левого движения последнего десятилетия – интернет и свободу обмена информацией и большими данными. Вся философия Кремниевой Долины, сегодняшнего символа предпринимательства, которому ВЭФ планирует передать ответственность за глобальные проблемы, сформировалась еще в 1970-е гг. из философии калифорнийских коммун. В «перезагрузке» ВЭФ государствам предлагается развернуть нынешнюю политику на 180 градусов, чтобы снизить собственную власть и влияние в пользу технологических компаний ради, возможно, большего общего блага.

О неоднозначных перспективах общего блага говорит крайне амбициозная задача для «новых лидеров»: **на уровне компаний ВЭФ предлагает изменение природы капитализма и мотивации частных корпораций**, а не просто перераспределение ответственности: от приоритета максимизации экономической результативности предлагается перейти даже не к социально-ответственному бизнесу, а к первичности



социальной ответственности бизнеса перед экономическими приоритетами. Примеры Германии и Скандинавских стран вряд ли могут претендовать на универсальность: социальным североевропейский бизнес делала не специфическая природа капитализма в этих местах, а планомерная политика правительств этих стран, в первую очередь создающих общественные блага за счет высоких налогов, а не переноса ответственности за эти блага на частные корпорации.

Попытка «догрузки» бизнеса ответственностью за благополучие населения и, по сути, за преодоление комплексного неравенства – не только экономического, но и социального, вряд ли потребует меньше времени и меньше экономических стимулов для корпоративного сектора. Альтернативой может стать серия декларативных заявлений о новой миссии крупнейших компаний, демонстрационных жестов о заморозке сокращений персонала и запуске программ переквалификации, однако мало шансов, что структурно бизнес возьмет на себя ответственность за благополучие широких слоев населения, потерявших работу на фоне кризиса и цифровой трансформации мировой экономики, которая разворачивается параллельно.

В этой связи скорее можно ожидать, что «победы улицы» все чаще носят и будут носить символический характер: от сноса статуй до исключения из законопроектов наиболее одиозных поправок. Станет все более популярным назначение на публичные должности представителей недовольных – будь то представители различных меньшинств или женщины. Однако это будет представительство без контроля «над средствами производства» и ресурсов для перестройки систем. Это означает, что **будет укореняться практика симуляции возможностей, а не их реального расширения**. Перераспределять «базис» в условиях кризиса и неопределенности никто по-крупному не станет.

Вероятно, что подобные вопросы были действительно адресованы руководству ВЭФ, о чем свидетельствует определенное изменение тона Отчета о рисках 2021 г. в сравнении с книгой 2020 года. Безусловно, большая часть оценок и прогнозов Шваба отражена в «Отчете о глобальных рисках 2021» ВЭФ: степень интеграции общества, снижение роли национального суверенитета и рост важности цифровизации, снижение роли государственного влияния в вопросах установления мировой стабильности и важность наднациональной координации по ускорению транс-



формации глобальных регуляторов, способных наладить всеобщее экономическое восстановление и пр.

В целом попытка представить альтернативную модель капитализма пока выглядит как интеллектуально-лоббистское упражнение и определенная дерзость, с учетом всех тех рыночных и государственных провалов, которые в тот момент сошлись. Но чем предложенная модель, на мой взгляд, объективно плоха – это то, что ни одну из сторон: ни государства, ни цифровые платформы, ни граждан «не спросили». То есть государства пока вроде не собирались ничего отдавать, они опять возвращают свою роль; корпорации пока не готовы менять природу капитализма в пользу социальной ответственности, и октябрьские слушания в Конгрессе США как раз показывают, что Facebook, оказывается, в первую очередь думает о прибыли, а не об общественном климате; а граждане пока не изъявляли никакого желания перезаключать общественный договор и спрашивать не с правительства, а с цифровых платформ. Наоборот, в ходе всей пандемии спрашивают исключительно с правительств.

Мир «после» - 2: крепости и неравенство

Если попробовать представить альтернативную «гуманитарному капитализму» модель, вероятно, что в ближайшей перспективе мы будем наблюдать более неуклюжую международную координацию по глобальным вопросам и в то же время лучшие навыки государств в «пожаротушении». Причем отчасти именно благодаря ограничению мандата ответственности национальной юрисдикцией. И хотя с реальным пожаротушением в 2021 году возникли очень большие проблемы, даже в публичном обосновании того, почему российские самолеты и вертолеты должны что-то тушить в Турции, в то время как пылали миллионы гектаров якутского леса, мы, наверное, в первый раз за много лет наблюдали подчеркнутую аргументацию, что это делается потому, что там находятся российские граждане. То есть ***оправдание каких бы то ни было усилий на внешнем контуре в условиях сложной ситуации внутри становится все более распространенной нормой политической жизни.***

Такая «национализация» глобальных или даже трансграничных проблем означает, что для глобальных проблем, не имеющих национального решения, наступают противоречивые времена, будь то пандемия, изменение климата, даже проблемы глобального неравенства, имеющие, без-



условно, трансграничный характер (в силу глобальных перетеканий капитала, технологий, глобальных производственно-сбытовых цепочек и пр.)

На первый взгляд, разочарование государств и граждан в управленческой «глобалистике» повысит издержки координации, создаст больше возможностей для «стран-безбилетников», приведет к откату в борьбе с глобальными проблемами.

Но, с другой стороны, **повышение индивидуальной ответственности каждого государства и рост их подотчётности (пусть и через ренессанс массовых демонстраций, начавшийся еще до пандемии) создают потенциал для более активной позиции каждой столицы по действительно важным для нее вопросам.**

Не решив и не понимая, как решить проблему справедливого распределения доходов и возможностей, государства уже сегодня предлагают условно объединяющую повестку — распределение общих проблем.

В целом **локальные грани общих проблем все чаще сводят общественное недовольство к запросу на справедливость** – будь то бунт беднеющего среднего класса и «желтых жилетов» во Франции, сползающих в бедность, пусть и в окружении объектов культурного наследия ЮНЕСКО, или бунты BLM и радикальных феминисток, монополизировавших представительство действительно социально-экономически более уязвимых групп населения. Именно запрос на справедливость приводит к общему знаменателю протесты и в самых красивых, и в самых бедных столицах. Фундамент у него один – это растущее неравенство – экономическое и социальное.

Пандемия создала предпосылки для углубления неравенства и по другим линиям: неравенства цифрового и ментального.

В отношении **цифровой** компоненты речь идет о «двойном неравенстве»: и проблеме неравного доступа, и проблеме качества «цифрового зеркала». Мы все чаще говорим не только о неравенстве цифровых возможностей, хотя оно сохраняется, особенно в наименее развитых странах мира, цементируя отставание:

– доступа к цифровым сервисам (крупные государства активно работают на сглаживание этого компонента, и здесь разрыв между развитыми и развивающимися практически отсутствует – те же сервисы в Китае или России по отдельным категориям на порядки лучше их европейских аналогов);



– в наличии средств на приобретение устройств, обеспечивающих доступ (в Индии мобильный телефон есть у 90 человек из 100, масштабы потребительского кредитования в целом уже вывели доступность мобильных устройств на очень высокий уровень даже среди достаточно бедных стран);

– в качестве связи (проекты по развертыванию и обновлению сетей нового поколения активно реализуются) и пр.

Оборотной стороной цифрового неравенства, которую четко показала пандемия, становится углубляющийся разрыв в качестве цифровых и оффлайн услуг. Богатые люди по всему миру отдают предпочтение самым традиционным очным школам для своих детей, ведущие университеты мира, переведя часть курсов в онлайн, максимально делают упор на живое общение студентов и преподавателей на территории кампуса, при развитии телемедицины лучшие врачи принимают именно очно и т.д.¹ В особенности этот разрыв касается мира досуга и развлечений: чем более престижным является мероприятие, тем более очно и камерно оно должно проходить, хотя трансляции лучших постановок мира в разгар пандемии и поддержали целые отрасли культуры.

В этой связи перспективы «двух миров» после двух лет пандемии вырисовываются более отчетливо: мира яркой виртуальной реальности при крайне скромной «оффлайн» жизни для широких масс и вполне традиционной оффлайн жизни с путешествиями, одноклассниками за одной партой в школе и учебой с преподавателем рядом – для достаточно узкой группы. Безусловно, такое разделение не означает, что богатые люди не будут пользоваться удобными цифровыми сервисами, избавляющими от непродуктивного общения в паспортном столе или при бронировании билетов². Но, вероятно, в качестве одного из маркеров неравенства будет только укрепляться возможность выбора между цифровыми и оффлайн услугами. Для более бедных слоев населения такой выбор будет де-факто невозможен.

¹ Human Contact Is Now a Luxury Good. [Электронный ресурс] // The New York Times, 23.03.2019. URL: <https://www.nytimes.com/2019/03/23/sunday-review/human-contact-luxury-screens.html> (дата обращения: 01.10.2021).

² The Good and the Bad of Escaping to Virtual Reality. [Электронный ресурс] // The Atlantic. 18.02.2015. URL: <https://www.theatlantic.com/health/archive/2015/02/the-good-and-the-bad-of-escaping-to-virtual-reality/385134/> (дата обращения: 01.10.2021).



В отношении **ментального неравенства** ситуация выглядит в чем-то даже более удручающе: по последним данным социологических и психологических исследований, порядка 30–40% людей уже столкнулись с депрессивными расстройствами, в особенности эти показатели оказались высоки среди молодежи. И в данной области граница неравенства будет проходить между людьми и обществами, способными эффективно и приемлемо для своей психики справляться со стрессами, порожденными пандемией или другими шоками, и теми, кто будет лишь «сползать» в панику, деструктивную тревожность и депрессию.

При этом проблема ментального неравенства усугубляется двумя вещами: стигматизацией обращений за психологической помощью во многих странах мира, в т.ч. и в России, и невозможностью эффективной групповой терапии, несмотря на коллективный шок. В этой связи **вопрос перестройки модели воспитания и обучения с упором на навыки преодоления шоков, готовности к жизни в условиях не просто неопределённости, а определённо высокой вероятности негативных событий, становится вопросом конкурентоспособности государств и экономик, а на общественном уровне – ключом к устойчивости обществ.**

Перспективы борьбы за справедливость

Резонный вопрос, возникающий в связи с этим: выльется ли это недовольство в новую политическую повестку. Пока предпосылок к глубокой и более справедливой перестройке международной системы — не по принципу силы, а путем сглаживания условий для всех стран — не предвидится. Ожидания, что именно пандемия и связанные с ней вызовы и растущее общественное недовольство станут катализатором к глобальной перезагрузке, представляются лишёнными реальных оснований — основания для общественного недовольства куда фундаментальнее и сводятся к различным граням комплексного неравенства.

Вероятно, что уже в ближайшие годы произойдет откат от социальной повестки и программ поддержки самых бедных и пострадавших (нельзя же антикризисные меры поддерживать постоянно), программы помощи экономикам будут сокращены, мир ожидает волна банкротств малых и средних предприятий. Крупным компаниям, вероятно, власти навяжут в той или иной форме программы поддержки занятости, но в целом, именно они станут скорее главными бенефициарами прямой или



косвенной господдержки. Собственно, все признаки реализации именно такого сценария уже есть.

Возвращаясь к примеру США, эксперты все чаще отмечают, что наиболее важным и ярким социально-экономическим процессом в американском обществе остается увеличение разрыва между богатыми и бедными, и одновременно с этим – размывание среднего класса, традиционно считавшегося опорой как отдельно взятых Соединённых Штатов, так и в целом демократических стран по всему миру. Несмотря на общую позитивную макроэкономическую динамику в Штатах во время пандемии (рост ВВП – 2,3%), повышение медианного дохода домохозяйств, достигнувшего в 2020 году рекордной отметки в 74,600 долларов¹ на домохозяйство, данный разрыв лишь продолжает увеличиваться, и указанное повышение медианного дохода происходит практически исключительно за счёт более богатых слоёв общества, в особенности – сверхбогатых². Кроме того, несмотря на повышение дохода, страна до сих пор не достигла докризисных показателей 2007 года в среднем материальном достатке домохозяйств – если в 2007 году он составлял 146,600 долларов, то в 2016 – лишь 101,800 долларов³. Рекордно растёт богатство американских миллиардеров – их благосостояние увеличилось с 240 миллиардов долларов в 1990 году до 4.56 триллионов долларов в 2021 году⁴.

Уже в ближайшие годы сочетание растущего недовольства и объективных экономических вызовов вероятно выльются в более жесткое регулирование национальных и мировых рынков, уход от идеи глобальной ответственности, а значит и глобальных общественных благ в пользу куда более приземленной версии – доступа к тем или иным системам как внешнеполитического или внешнеэкономического актива.

¹ В долларах 2018 года.

² Horowitz J. M., Igielnik R., Kochhar R. Trends in income and wealth inequality. [Электронный ресурс] // Pew Research Center. 09.01.2020. URL: <https://www.pewresearch.org/social-trends/2020/01/09/trends-in-income-and-wealth-inequality/> (дата обращения: 01.07.2021).

³ Ibid.

⁴ Collins C. Updates: Billionaire Wealth, U.S. Job Losses and Pandemic Profiteers. [Электронный ресурс] // Inequality.org. 15.04.2021. URL: <https://inequality.org/great-divide/updates-billionaire-pandemic/> (дата обращения: 01.07.2021).



РОЛЬ ЦЕННОСТЕЙ В ГЛОБАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ: ГЕОПОЛИТИКА И ПАНДЕМИЯ

Барabanов Олег Николаевич – доктор политических наук, профессор РАН, программный директор клуба «Валдай», профессор МГИМО

Ценности и интересы в мировой политике

Проблема ценностей в мировой политике является одной из наиболее острых. Практически весь комплекс международных отношений в XXI веке тесно связан с дискуссией о ценностях. Более того, ключевое значение приобрели стратегии по продвижению ценностей, а также политика, основанная в первую очередь, если не исключительно, на ценностях, а уже затем – на интересах. Европейский Союз в Лиссабонском договоре прямо записал в свои уставные документы, что он проводит политику, основанную на ценностях (*value-based policy*). Тем самым прежние трактовки международных отношений как борьбы за интересы, составляющие основу классической теоретической школы реализма, казалось бы, должны уйти в прошлое.

Но происходит ли так на самом деле? И насколько однозначно детерминирован этот процесс? Из всех ценностей, которые так или иначе фигурируют в политическом дискурсе, есть лишь, пожалуй, две, которые точно носят бескомпромиссный и всеобъемлющий характер. Это религиозные ценности и национальная идентичность (этническая, расовая, кастовая и пр.). Понятно, что готовность защищать эти свои ценности и бороться за них варьируется от религии к религии и от этноса к этносу. Понятно, что есть и реализуются в действии политические стратегии по конструированию национальной/религиозной идентичности. Но даже если предположить, что циничная социальная инженерия и здесь сыграла свою роль, то как раз здесь она упала на благодатную почву. Вопросы этничности и религиозности – это как раз те темы, которые для обычного человека и массового общества носят примордиальный характер. Если использовать термин Льва Гумилева, то именно здесь особенно быстро в человеке и обществе проявляется пассионарность, которая явля-





ется абсолютно необходимой для эффективного продвижения ценности вовне.

По всем остальным ценностям, положи руку на сердце, такого не скажешь. К тому же инициаторы дискуссии о ценностях, об их универсальном характере в глобализованном мире и их продвижению на все государства и общества, думается, вряд ли имели в виду именно эти две ценности (этническую и религиозную). Вряд ли Европейский Союз намерен проводить политику, защищающую именно этничность и религиозность. К тому же будем честны, как показало много примеров в истории, от национальной/религиозной идентичности до национальной/религиозной исключительности часто остается всего лишь один маленький логический шаг (особенно в условиях борьбы за продвижение ценностей и конкуренцию между ними). А это, думается, вряд ли входит в задачи программы по построению гомогенного глобального общества и единой всемирной политики на базе универсальных ценностей. Этничность и религиозность здесь должны стать, в идеале, не более чем экзотической фольклорной «изюминкой» каждого локального социума, чем-то вроде милых стереотипов из туристских путеводителей. Собственно говоря, активно продвигаемая сейчас ценность толерантности и призвана добиться этого. (Отдельные нюансы этой ценности, связанные с позитивной дискриминацией и приоритетом меньшинств перед большинством, – вопрос отдельный, но для целей данного текста он не так важен).

Важным и на практике неоднозначным вопросом является соотношение между ценностями и интересами. С одной стороны, традиционно в конфликтологии и в других дисциплинах они достаточно четко разделяются друг от друга. Противопоставление конфликта ценностей и конфликта интересов занимает здесь большое место. Попытки их урегулирования должны основываться на принципиально иных базовых установках и технологических приемах. Там, где основой конфликта являются только несопадающие интересы, то практически всегда есть возможность их сблизить, прийти к какому-то ни было хотя бы временному компромиссу, и потому потенциал деэскалации этих конфликтов или хотя бы их заморозки достаточно высок. Конфликты же ценностей, согласно теории конфликтологии, урегулировать значительно труднее, поскольку по ценностям компромисса быть не может, они всеобъемлю-



щи и неделимы, и борьба за них, в идеале, должна идти до полной победы или, увы, до полного поражения и подрыва ресурсной базы.

С другой стороны, мировая политика предоставляет немало примеров, где ценности и интересы переплетаются друг с другом. Отчасти это и позволяет активно использовать ценности в геополитической борьбе. К примеру, историческая память – это, несомненно, ценность, способная вызвать в обществе серьезный пассионарный отклик. Но политика по формированию (и модификации) исторической памяти, активно проводимая многими государствами, — это социальный конструкт, реализуемый исключительно на основании интересов. И такого рода примеров много. Тем самым можно сделать вывод, что между ценностями и интересами не только одностороннее движение. Что не только ценности (как базовая категория) определяют интересы (как более прикладную категорию). Но и наоборот, интересы так же влияют на ценности, формируют и переформируют их. Иногда совершенно полностью изменяя те ценности, которые были присущи этому обществу раньше. Так что, вопрос, что первично: ценности или интересы, здесь не имеет столь уж однозначного ответа.

Сопоставление ценностей и интересов оказывает прямое воздействие и на соотношение между моралью и правом в мировой политике. Традиционно, в рамках Вестфальской модели мира интересы государств регулировались международным правом. Межгосударственные договоры позволяли зафиксировать достигнутые интересы и поставить барьер на пути слишком уж амбициозных интересов, неприемлемых для других. Одним из таких разделяемых многими странами интересов стал, к примеру, правовой принцип невмешательства во внутренние дела, зафиксированный в Уставе ООН. В то же время сложившееся международное право зачастую становилось преградой именно на пути реализации ценностей. Поскольку задача продвижения ценностей вовне как раз и предполагает в первую очередь необходимость вмешательства в дела других государств и обществ, прямого или опосредованного. В результате развернулась дискуссия, что «право 1945 г.» устарело для ценностных вызовов XXI века, что это устаревшее право противоречит морали и потому должно заменяться и вытесняться моралью. И категории морального долга для защиты ценностей становятся аргументом, легализующим вмешательство в дела других, даже если право этого не позволяет. Думается, эта тенденция будет развиваться и дальше.



Отдельным вопросом является проблема универсальности ценностей. Возможны ли они или же это лишь иллюзия? Для россиян здесь есть еще и субъективный момент. Для человека и общества, вышедшего из советской модели, воспитанного на коммунистических идеалах и ценностях и пережившего их крах, вообще логически теперь должен быть свойственен некоторый нигилизм по отношению к любым новым идеалам. Посткоммунистическое наследие или, если угодно, посткоммунистическая социальная травма оставляет мало места для иных мечтаний, кроме, разве что, ностальгии у некоторых. Поэтому такому типу обществ зачастую присущ априорный цинизм по отношению к вопросу ценностей в политике вообще и в мировой политике, в частности. Они полностью вытесняются прагматизмом и интересами.

Не срабатывает в этом случае и дихотомия между истинными и ложными ценностями. Если наши предыдущие ценности оказались ложными (или были объявлены таковыми), то почему вот эти, другие должны быть обязательно истинными? Здесь скептицизм, основанный на опыте, играет немаловажную роль в восприятии ценностей и их имплементации в политике. Да и вообще, с точки зрения логики, строго говоря, термин «истинные ценности» является скорее вопросом веры и религии, а отнюдь не рационализма. К тому же, с учетом вышеуказанного переплетения ценностей и интересов, всегда возникает соблазн сказать, что дискурс о ценностях – лишь предлог для продвижения вполне ясных геополитических интересов. Отсюда возникает и негативизм, когда при восприятии ценностей ключевое значение приобретает не рефлексия над собственными ценностями, а отрицание внешних. Потому не будет столь уж большим преувеличением сказать, что для многих и в России, и в незападном мире в целом будет верен следующий постулат: «наша единственная ценность – мы против ваших ценностей». Соответствующие тенденции ни в коем случае не стоит недооценивать.

В результате дискуссия о ценностях в мировой политике влечет за собой целый ряд достаточно глубоких теоретических вопросов. Это, прежде всего, вопрос о примордиальности ценностей, присущи ли они обществу изначально или же конструируются путем социальной инженерии. Если верен первый ответ, то тогда насколько легко (и нужно ли вообще) их менять? Если же верно второе, то тогда напрашивается циничный вывод, что ценности – это социальный конструкт, используемый для продвижения интересов в геополитической борьбе. Впрочем, даже



признав это, надо подчеркнуть, что в самих по себе постулируемых универсальных ценностях нет ничего плохого, что они, скорее всего, способны сделать наш мир лучше. И именно поэтому они будут определять повестку дня глобального управления в XXI веке.

Ценность демократии и геополитическая борьба

Одной из таких ценностей является ценность демократии. Вопросы демократии и ее трактовок являются сейчас одними из самых острых в международных отношениях. Они тесно связаны с проблематикой ценностей и ценностной политики. Ключевое расхождение состоит в том, должно ли являться восприятие демократии универсалистским, единым для всех стран и основанным на западных ценностях. Или же нет, и возможны различные незападные трактовки демократии, определяемые спецификой исторического, религиозного, культурного и политического развития отдельных стран. И что в этом случае понимать под незападной демократией (и под западными ценностями, о чем шла речь выше), можно ли дать им позитивную самостоятельную дефиницию, или же они характеризуются только лишь отрицанием западных моделей. Отдельная тема – это связь ценностных трактовок демократии с правом на вмешательство в современной мировой политике. Как ценности демократии влияют на суверенитет государств, и каковы пределы суверенитета в условиях глобальной ценностной политики. И, наконец, могут ли вообще незападные (и активно критикуемые Западом) страны вести дискурс о демократии¹.

В этом контексте достаточно интересна практика БРИКС по формулированию собственных альтернативных ценностей. Это делается, как правило, в текстах официальных коммюнике о саммитах и иных значимых встречах БРИКС². Помимо этого, на экспертном уровне развивается двусторонний диалог между Россией и Китаем, где фокусе внимания оказывается проблематика демократии³. С этой точки зрения, действительно, российско-

¹ См.: Иткулов В.Ф. БРИКС как площадка для регулирования мировой экономики // Научный обозреватель. 2014. № 10. С 11-13.

² См. подробнее об этом: Барабанов О.Н. Новые ценности БРИКС как альтернативная модель глобального регулирования // Вестник международных организаций. 2012. № 2(37). С. 68-74.

³ Российско-китайский экспертный диалог о демократии и экономической модернизации / Международный дискуссионный клуб «Валдай». 2021. 30 сентября. URL: <https://ru.valdaiclub.com/events/own/rossiysko-kitayskiy-ekspertnyy-dialog-o-demokratii-i-ekonomicheskoy-modernizatsii/>



китайский диалог о демократии со стороны западного наблюдателя может выглядеть nonsensom, оксюмороном. Черты политического режима в обеих странах чаще всего воспринимаются на Западе как сугубо авторитарные, а отнюдь не демократические. С другой стороны, пусть даже в целях геополитической борьбы, попытка перехвата повестки по различным пониманиям и трактовкам демократии представляет собой интересный пример ценностной дискуссии и, думается, имеет свое право на существование.

К тому же, к этому подталкивает и логика момента. Президентом США Джо Байденом широко анонсирован саммит демократий. Не составляет труда предположить, что основными мишенями для критики там станут как раз Китай и Россия. Поэтому попытка провести на этом поле свою контригру выглядит вполне естественно. Она раскрывает и более широкий контекст формирования и консолидации своего рода единого фронта Китая и России перед лицом растущего давления со стороны США. Этот единый фронт можно называть антизападным или, если угодно, антиимпериалистическим, хотя о терминах можно спорить. И если воспринимать такой единый фронт как данность современной мировой политики (или как целесообразную необходимость в ее контексте), то тогда логично, что Китай и Россия должны формировать свой собственный согласованный ценностный и идеологический нарратив. В т.ч. и по вопросам демократии, почему нет, несмотря на имплицитную парадоксальность такого подхода. К тому же недавняя неудача США с продвижением демократии в Афганистане служит дополнительным аргументом в пользу этого.

В современном мировом общественном мнении, особенно в развивающихся странах, можно проследить интересный феномен. На фоне усталости от западных моделей и продвигаемого ими правозащитного и толерантного дискурса, и сомнений в их универсальной эффективности, в достаточно значимых социальных странах в государствах третьего мира (в т.ч. и в их элитах) возрастает запрос на некую альтернативу западному ценностному нарративу. С одной стороны, такая альтернатива видится в религиозных нормах и постулатах, прежде всего, это значимо для стран исламского мира. С другой стороны, возникает запрос на светскую не только геополитическую, но и ценностную альтернативу. И здесь как раз взоры обращаются на Китай и Россию. Этим и можно объяснить тот социально-психологический феномен достаточной популярности лидеров России и Китая в общественном мнении в развивающихся стра-



нах. Эта символическая популярность возникла спонтанно и является отчасти парадоксальной и часто без привязки к конкретной политике. Но она существует, и теперь Китаю и России нужно трансформировать этот ресурс символической популярности в устраивающий общественное мнение этих стран альтернативный ценностный нарратив.

Понятно и то, что если подходить к этому вопросу с циничной прямоотой, то всегда можно сказать, что интерес к китайской и российской альтернативам проявляют прежде всего элиты тех стран, где с электоральной демократией и правами человека далеко не все в порядке. И что в ответ на формирование Джо Байденом альянса демократий должен консолидироваться и противостоящий ему «альянс диктаторов». И что плюс России и Китая состоит в том, что они не задают вопросов президентам других стран, как у них прошли выборы, как они соблюдают свободу слова и как относятся к своим внутривластным оппонентам. Это отчасти так, но, с другой стороны, это и является невмешательством во внутренние дела. Принципом, который пока еще не вычеркнули из Устава ООН и международного права.

Здесь вновь нужно отметить ту дилемму морали и права, ценностей и вмешательства, которая начинает играть все возрастающую роль в мировой политике. Действительно, если ценности универсальны (в т.ч. ценности демократии), то тогда абсолютно логично настаивать на их продвижении на все страны мира, и тогда вмешиваться в их внутренние дела – это моральная необходимость, а отнюдь не нарушение права. Если же ценности партикулярны и неприменимы ко всем подряд, то тогда вмешательство – это исключительно нарушение права, безо всяких моральных допусков. Попытка Китая и России поставить под сомнение универсальный характер ценностей как раз и использует именно такой подход.

Но одно дело просто символически эвентуальная альтернатива, а другое – ее позитивное содержание. Могут ли Китай и Россия или другие протагонисты незападных трактовок демократии предложить свое существенное видение этого, или же они лишь ограничатся вышеупомянутым незадаванием вопросов о демократии лидерам других стран.

Официозное китайское представление о демократии четко базируется, как и можно было ожидать, на марксистском подходе. В ее основе лежит марксистское понимание народовластия, которое выражает себя через деятельность народной партии – коммунистической партии, которая является ядром политической системы. Не будем сейчас обсуждать, хоро-



ша или плоха эта модель, вопрос об эффективности и моральной приемлемости социализма – это отдельная большая тема. Для целей же нашего текста сейчас более важно, насколько именно эта модель может быть привлекательна для других стран, насколько возможна ее репликация в мире. Если использовать уже забытый у нас советский термин «страны народной демократии», то таких стран, марксистских или постмарксистских режимов, в мире осталось не так уж и много. Если добавить к ним левые по идеологии политические режимы с доминирующей партией, выросшие из национально-освободительной борьбы против колониализма или неоколониализма, то число таких стран возрастет, но в любом случае вряд ли превысит пару десятков государств. Отсюда возникают естественные пределы для прямой экстраполяции китайской модели. Другие страны, естественно, могут использовать в своих политических целях какие-то элементы китайского нарратива, но вряд ли пойдут на большее.

Принятая в нашей стране уже более 15 лет назад концепция «суверенной демократии» задает более широкую рамку. В ее основе лежит отрицание универсалистского, единого для всех понимания демократии и ее детерминированность местными историческими, культурными и иными традициями. С этой точки зрения она более удобна для репликации как альтернатива. В ряде случаев и потому, не будем отрицать, что она может служить культурно детерминированным оправданием элементов недемократии в тех или иных странах. Но опять же, на фоне коллапса демократического строительства США в Афганистане, почему бы и нет. Сама же Россия, впрочем, сочетает это продвижение концепции суверенной демократии с сохранением своего членства в Совете Европы и потому – юридической приверженностью тем самым западным ценностям демократии и прав человека, которые отрицаются в рамках суверенной демократии. Когда несколько лет назад встал вопрос о целесообразности сохранения российского членства в Совете Европы в связи с ограничением прав нашей делегации в ПАСЕ, то решение с российской стороны было принято не в пользу выхода, а в пользу сохранения членства. Если использовать уже неоднократно применявшийся в этом тексте марксистский смысловой язык, то такой подход можно было бы назвать диалектическим противоречием. Но мир сложен.

В целом, в любом случае, мы становимся свидетелями нового этапа ценностной борьбы вокруг различных трактовок демократии. И здесь



очевиден новый всплеск не только идеологической, но и геополитической полемики вокруг этого.

Ценности коронавирусной эпохи

2020 год смешал все планы у большинства населения Земли. Пандемия коронавируса очень резко разделила всю нашу жизнь на «до» и «после». Естественно, что столь масштабное событие имело не только медицинские или социально-политические последствия, но и на ценности глобального человеческого сообщества. Главным массовым психологическим чувством первых месяцев пандемии стал страх. Иррациональный и всепоглощающий. Зачастую, впрочем, превращающийся, как психологическая реакция замещения и вытеснения, в свою противоположность: в бахвальство и ковид-отрицание. Острота этого страха и сыграла, пожалуй, ключевую роль в трансформации ценностей. На фоне страха государства проводили свои ограничительные меры в связи с пандемией: локдауны, карантин и появление эвфемизмов о «повышенной готовности к чрезвычайной ситуации», а на следующем этапе – обязательность вакцинации. По мере отступления первых волн страха в обществе, с одной стороны, росло понятное недовольство этими мерами, но, с другой стороны, фиксировалось и постепенное привыкание общества (пусть и вынужденное) ко всему этому.

В результате сейчас нет недостатка в различных прогнозах в отношении будущего уклада мира после коронавируса. Все их можно, пожалуй, свести в две больших группы. Одна точка зрения состоит в том, что после эпидемии все вернется на круги своя. Люди вернуться к радостям жизни, а экономика и социальная ткань взаимосвязей в мире будут активно восстанавливаться в более или менее быстрой степени в зависимости от финансовых ресурсов различных стран и компаний. Условно говоря, здесь наиболее понятным примером (и образцом) служит история бурного развития мира после окончания Второй мировой войны. Эту позицию отличает изначальный мировоззренческий оптимизм, а экспертные оценки в этом контексте сконцентрированы на том, как наиболее оптимально и наименее затратно восстановить то, что было. Общим итогом в этой парадигме должно стать возрождение докоронавирусного статус-кво, (естественно, с добавлением большего внимания к обеспечению медицинских проблем).

Другая точка зрения разительно отличается от вышеуказанной. Ее концентрированное выражение можно представить во фразе: «Мир уже



никогда не будет прежним». Логика ее приверженцев состоит в том, что масштаб и уровень потрясений как для мировой экономики, так и, что не менее важно, для социальных связей и ментальных установок и ценностей будет слишком велик и окажет слишком сильное воздействие на социальную психологию, что окажется просто невозможным все вернуть, как было. Те, кто изучали марксизм, могут вспомнить здесь один из законов диалектики о переходе количественных изменений в качественные. Это, по данной логике, как раз тот случай, когда данный закон начинает действовать и доказывает свою правоту. Тем самым, главным итогом такого подхода является акцент на необратимость и изначальную трансформационность коронавирусных изменений в мире.

Эта точка зрения в значительной мере базируется на теоретических установках концепции глобального общества риска. Вкратце и упрощенно, суть этой концепции состоит в том, что резкое усиление воздействия человека на природу, усложнение технологического развития и интенсивность глобальных социальных связей, взрывное развитие общества потребления в своей совокупности приводят к тому, что в мире значительно повышается уровень риска различных катастроф, эпидемий и пр. Отчасти это отголоски старого катастрофизма времен доклада Римскому клубу «Пределы роста», но связанные уже не только с нехваткой ресурсов, но и с системным дисбалансом на глобальном уровне. В результате риск и чувство предстоящей опасности становятся постоянными спутниками человечества.

Совсем не случайно, что каждый новый всплеск интереса к этой концепции общества риска (*risk society*) наблюдается после крупных катастроф и потрясений. Первый разработчик этой концепции известный немецкий социолог Ульрих Бек начал продвигать ее после Чернобыльской аварии. На ее фоне Бек считал возрастание рисков и их постоянно присущий обществу характер неизбежным следствием модернизации, как технологической, так и социальной. Позднее, в те же послечернобыльские годы концепция общества риска получила дополнительную теоретическую проработку в трудах Энтони Гидденса.

Затем, по мере успокоения общества через несколько лет после Чернобыля концепция общества риска утратила первостепенный глобальный интерес, и, казалось бы, нашла свое место исключительно на страницах учебников социологии как одно из многих теоретических построений. Но после аварии на Фукусиме эта концепция приобрела новую популярность,



как в экспертном сообществе, так и в широком общественном мнении. К слову говоря, после Фукусимы применительно к японскому обществу появился целый ряд не всегда политкорректных социологических работ, где особый акцент делался на своего рода неизбежный фатализм в этом обществе риска. По этой логике, живя в природных условиях неоднократно повторяющихся землетрясений и цунами, японское общество выработало в себе некий фатализм перед лицом данных катастроф и смирилось с тем, что раз рано или поздно они произойдут, о них не надо излишне психологически беспокоиться. А нужно лишь быть готовым эффективно устранять их последствия. После технологической модернизации этот фатализм перед лицом природных угроз соединился с таким же отношением и к промышленным авариям. То, что они могут случиться, стало восприниматься как своего рода норма жизни. Это психологическое отношение, по выводам авторов этих работ, и позволило японцам как достаточно быстро и эффективно ликвидировать последствия Фукусимской аварии, так и сохранить позитивный настрой в обществе и не удариться в крайности антиатомного алармизма, в отличие от ряда других стран.

Значим ли этот вывод для глобального уровня общества риска? Является ли такой фатализм неизбежным и оправданным (как психологически, так и политически)? Новый всплеск интереса к концепции глобального общества риска мы все наблюдаем прямо сейчас в связи с пандемией коронавируса. После Чернобыля и Фукусимы этот вирус стал третьим глобальным примером для ее практической верификации. И по этой логике даже после завершения эпидемии коронавируса на мир обязательно обрушится что-нибудь еще.

И в этой связи встает вопрос не просто о политических и управленческих практиках в таком контексте, но и о новых моральных установках для глобального общества. Каждая эпоха имеет свои ценности, присущие только ей. И если мир «никогда не будет прежним», то его ценности тоже сильно изменятся. Понятно, что крайне сложно сейчас давать полноценный прогноз, какими станут ценности этого нового мира, но какие-то первые наброски можно сделать уже сейчас.

Первая ценность этого нового мира, несомненно, будет связана с глобальной солидарностью. В условиях планетарного общества риска именно она становится ключевым залогом для выживания. В то же время согласимся, первые два года пандемии показывают, наряду с яркими случаями



такого рода солидарности, гораздо больше примеров к закрытости государств друг от друга и обрушению глобальных социальных связей. Рост синофобии в мире на первых этапах эпидемии сейчас трансформировался в ощутимые тенденции к ксенофобии по отношению к другим группам риска (к мигрантам или же к белым туристам в странах развивающегося мира, например). Эта ксенофобия с уровня государств, рас и народов спускается и на более низкие социальные уровни: на уровни отдельных городов, кварталов, вплоть до соседей по дому. Исчезнет ли это чувство ксенофобии после завершения эпидемии, когда все будет «по-старому» или же останется как долгосрочная ментальная установка по отношению ко всем чужакам, обусловленная пережитыми страхами эпидемии? Если останется, то тогда на пути устойчивого развития мира возникнут серьезные преграды. Тем самым можно высказать предположение, что, пожалуй, главной желаемой ценностью послекоронавирусного мира станет ценность глобальной солидарности. Но стремление к ней будет ограничено на фоне противоречащих ей тенденций к закрытости и ксенофобии.

Если смотреть на уровень глобальных институтов самих по себе, то ковид, с одной стороны, показал их серьёзную неэффективность, когда разговоры о глобальной солидарности, о достаточно автономном глобальном управлении, они стали жертвой государственного эгоизма, то есть эгоизм бывает не только человеческим, индивидуальным, но и на уровне государств. Можно называть это национализмом, можно медицинским протекционизмом, но фактом осталось то, что глобальная солидарность, по крайней мере на первых этапах пандемии, не сработала. Международные институты, их аппараты, их секретариаты, если мы говорим об инструментах глобального управления, если мы говорим не об конспирологической мировой закулисе, а о том, что называется *governance without government*, т.е. управление без правительства – это не сработало. И здесь как раз иллюзия единого глобального мира стала жертвой, и это достаточно важно.

Эта ценность глобальной солидарности и ее отсутствие в реальной политике получили особое значение на последующих этапах пандемии, когда начала разворачиваться «вакцинная гонка вооружений». Геополитическое соперничество ведущих государств за лавры создателя вакцины от коронавируса стало ощущаться все сильнее. Одновременно стал слышен и голос о том, что вакцина должна стать глобальным обще-



ственным достоянием (Global Commons). Что ее не просто надо передавать бесплатно в беднейшие страны (обычная гуманитарная помощь от богатых к бедным), но что в отношении вакцины должны применяться принципы «открытых инноваций» и «открытых патентов» с абсолютно свободным и бесплатным доступом к ним для всех. Ранее об открытых инновациях любили говорить, но, как правило, в рамках абстрактных и почти утопических конструкций. Сейчас же их по большому счету впервые в глобальном масштабе предложили перенести на реальные правоотношения. Т.е. был поставлен вопрос о принципиальном изменении характера всех рыночных экономических отношений и о переосмыслении самого понятия прибыли. Тем самым был брошен вызов сложившейся системе правовой защиты интеллектуальной собственности. И уже не ради примитивного пиратства музыки и кинофильмов, а в высочайших целях глобальной справедливости и равенства. Тем самым идущие в глобальном обществе не один век дискуссии о противопоставлении морали и права, что высшая моральная справедливость должна преобладать над правовой нормой, что мораль всегда выше права, получили свое преломление применительно к пандемии и вакцине. Хотя, впрочем, за исключением ряда примеров (система *Covax*, например), носящих недостаточный и ограниченный характер, эта ценность открытых вакцин так по большому счету и не сработала. По крайней мере, на данный момент.

Другая желаемая ценность (по крайней мере, на уровне интенций), скорее всего, связана с переосмыслением существующей сейчас ценности потребления и глобального общества потребления как статус-кво. Не хотелось бы обращаться сейчас к известному немейнстримному дискурсу об «ужасах» общества потребления (в кавычках или без). Но простая логика позволяет утверждать, что в глобальном обществе риска нет места ценности потребления, нет места потреблению как единственной цели существования хоть среднего класса, хоть широких народных масс, как угодно. И, соответственно, общество риска исключает общество потребления. Впрочем, манипуляции этой ценностью со стороны элит, с пресловутыми призывами «затянуть пояса», также становятся уже вполне очевидными.

Третья возможная ценность для нового мира связана с дилеммой между свободой и безопасностью. Эпидемия коронавируса очень остро и крайне быстро поставила эту дилемму во главу угла общественного сознания. Стремительно вводимые карантинные меры, а также и обязатель-



ность вакцинации ограничивают многие права человека. В ряде стран развернулась достаточно широкая общественная дискуссия о допустимости и пределах этого. Нередкими стали на этой почве и гражданские протесты. Тезисы, что «эпидемия закончится, а ограничения останутся», становятся тоже достаточно востребованы. Понятно, что они обусловлены не в последнюю очередь внутривнутриполитической борьбой в отдельных странах, но, согласимся, что в условиях общества риска баланс между свободой и безопасностью, скорее всего, будет смещен от существующего выбора во многих странах в пользу свободы в пользу безопасности. Таким образом, понимая всю политическую провокационность сейчас подобной установки, ценность осознанного отказа от свободы действительно может остаться в глобальном обществе и после эпидемии. Эта ценность несвободы (оксюморон, конечно), естественно, может и будет сочетаться с ностальгией по утерянной свободе. В предельном случае, в формате практически антиутопий а ля фильм «Матрица».

Наконец, четвертая ценность, которая вырастает сейчас из реакции на эпидемию, тоже практически немыслима в условиях существующего глобализма и его моральных установок. Это ценность государственной поддержки и, шире, ценность эффективного государства как такового. Пандемия показала, что частный бизнес в условиях глобальной катастрофы рухнет быстрее и раньше государства. Он влечет за собой безработицу, социальный негатив и пр. Практически во всех странах ключевым вопросом стал вопрос о масштабных мерах государственной поддержки как граждан, так и частного бизнеса. В долговременном обществе риска этот запрос на помощь государства будет сохранен. Естественно, здесь есть и опасный соблазн к росту авторитарных тенденций со стороны государства, к распространению нетранспарентных и коррупциогенных практик управления, но, тем не менее, ценность государства в глобальном обществе риска станет гораздо более высокой, чем сейчас.

Возможен ли новый социальный контракт?

При этом это растущее глобальное общественное недовольство быстро переходит с пандемии на другие политические темы. Очевидно, что это нарушение баланса доверия вполне может получить устойчивый, самоподдерживающийся характер, по крайней мере в среднесрочной перспективе. Оно, видимо, останется, даже если путем вакцинации бо-



лезнь удастся достаточно быстро преодолеть. И этот фактор укореняющегося недоверия следует иметь в виду при прогнозировании и оценке будущих вариантов развития ситуации.

Из этого роста недоверия вытекает еще одна тенденция, которая достаточно ощутимо проявилась в период пандемии в ряде стран – это усиление процессов самоорганизации общества перед лицом постулируемой неэффективности власти. Это проявлялось как в масштабной волонтерской деятельности, так и в формировании альтернативных власти каналов информирования о развитии эпидемии и логистической реакции на нее. Естественно, в терминах социальной теории эта самоорганизация носила анархический, стихийный характер, тем не менее, она стала фактом пандемической эпохи. И в ряде случаев эта анархическая самоорганизация проявляет тенденции к перерастанию в реальное гражданское самоуправление на низовом уровне (grassroots), опять-таки действующее автономно от власти. Тем самым начала выработываться тенденция к параллельному функционированию гражданского общества и властей, которая может сохраниться и после пандемии. И тем самым, социо-политические отношения по всему миру могут получить еще один фактор раскола.

В любом случае, можно с определенной долей уверенности утверждать, что эпидемия в значительной степени разрушила прежние формы социального контракта между гражданами и властью в целом ряде стран. Также этот дисбаланс доверия перекинулся с национальных уровней на глобальный, на отношение людей к международным организациям и их деятельности. Трудно сказать, можно ли утверждать о наличии социального контракта на глобальном уровне. И глобальное гражданское общество, и структуры глобального управления для этого, видимо, еще не настолько консолидированы и стратифицированы. Но в любом случае, гражданское восприятие эффективности глобального управления в период пандемии сильно пошатнулось, и это тоже немаловажный фактор на будущее.

Если старый социальный контракт перестает работать, дисбаланс доверия между обществом и властью сохраняется, и в обществе развиваются процессы альтернативной анархической самоорганизации, то это, по логике политических теорий, может поставить на повестку дня вопрос о целесообразности заключения нового общественного договора. В каких формах это могло бы происходить – вопрос, понятно, открытый, и на него



нет прямого ответа. В любом случае, вырастающая из вышеупомянутой самоорганизации общества анархическая лево-прогрессистская тенденция может иметь и политическую перспективу. Ранее, на предыдущих этапах гражданского недовольства сложившимися формами социального контракта мы это уже видели: в Италии именно эта идеологическая тенденция привела к электоральному успеху «Движения Пяти Звезд», а в Испании – к электоральной поддержке движения «Подemos». Если следовать этой логике, то возможна и политическая институционализация новых «пост-ковидных» гражданских движений, и появление новых политических акторов на электоральном поле в целом ряде стран.

Другая возможная форма – это тот вариант, когда уже существующие, «старые» лево-прогрессистские движения, возникшие на предыдущем этапе гражданских протестов в 2000-2010-е гг., возьмут на себя функцию политического представительства этих новых настроений. Здесь, впрочем, в некоторых странах ситуация складывается так, что эти «старые» протестные движения в нынешний ковидный период уже институционализировались в парламентах и стали составной частью правящих коалиций – например, те же «Пять Звезд» в Италии. И потому теперь уже на них самих распространяется то недоверие общества к власти, о котором мы писали выше. Значит ли это, что политическая институционализация лево-прогрессистского протеста может принимать лишь «одноразовые» формы, и должна переструктурироваться всякий раз, когда «старое» протестное движение входит во власть и быстро перерождается из-за соблазнов власти, - вопрос сложный и неоднозначный. И ответ на него даст электоральная практика ближайших лет.

Параллельно с лево-прогрессистским движением, не забудем и о несистемном правом протесте. Понятно, что поражение Трампа и события в Капитолии в начале января 2021 г. привели к серьезному удару и медийной дискредитации этого направления, и сейчас оно надолго стигматизировано в мейнстримном общественном мнении. Но это не отменяет факта достаточной распространенности этих взглядов в обществах разных стран. В контексте текущей пандемии именно несистемные правые настроения трансформировались в резкое «ковидо-отрицание» и недовольство санитарной политикой властей, что тоже, согласимся, имеет почву для дальнейшего распространения в достаточно широких сегментах общества. Именно правые были мотором насильственных уличных



протестов в городах Европы против карантинных мероприятий. Так что наблюдающаяся после Капитолия тенденция полностью вывести несистемных правых за рамки любого общественного договора, как прежнего, так и нового, может оказаться взрывоопасной.

На глобальном уровне рост недоверия к институтам может вылиться в усиление требований эффективного гражданского контроля за деятельностью межправительственных организаций. Вопрос о демократическом дефиците международных институтов обсуждается уже очень давно, и стал восприниматься многими уже как рутинная данность. Но сейчас в эпоху пандемии этот демократический дефицит приобрел качественно новое измерение. И, думается, именно в этом направлении могла бы пойти реальная самоорганизация глобального гражданского общества, как и само превращение этого типа общества из концептуальной модели в реальность.

В итоге, ценности несвободы, наверное, необходимые на остром этапе борьбы с пандемией, начинают получать все большее отторжение в гражданских обществах разных стран. Общественное мнение начинает подозревать власти в том, что они могут поддаваться соблазну закрепить эти ценности несвободы, сохранить дисбаланс между свободой и безопасностью и после завершения эпидемии. Понятно, что термин «общественный договор» — это очень абстрактный теоретический конструкт в сознании многих, и реальные социо-политические отношения практически никогда не отвечают этому теоретическому идеалу. Но, в то же время, согласимся, что потенциал трансформации глобального гражданского общества стал сильнее и зримее в эпоху пандемии, и вопрос о его политической институционализации может серьезным образом повлиять на мировую политику.

В завершение отметим, что, естественно, всем хотелось бы надеяться, что пандемия быстро завершится, и все вновь будет по-старому. Оптимистический сценарий восстановления докоронавирусного статус-кво понятным образом более приятен и желанен в социальной психологии. Но необходимость обеспечить готовность пространства глобальной политики к возможным новым вызовам не позволяет отбрасывать как пессимистический, так и иные, менее благоприятные сценарии.

II. ПРОСТРАНСТВО
РЕГИОНАЛЬНЫХ
МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОБЪЕДИНЕНИЙ



МАКРОРЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОСТСОВЕТСКОГО ЕВРАЗИЙСКОГО ПРОСТРАНСТВА И БОЛЬШОЙ ЕВРАЗИИ В ЦЕЛОМ

Штукин Владислав Владимирович – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления

Для описания проблем, с которыми сталкивается Евразийский регион, для начала следует составить примерный их перечень. Мне их список видится следующим:

1. Проблемы безопасности:
 - расширение НАТО на Восток;
 - расширение американского военного присутствия в соседних с Россией регионах;
 - необъявленные торгово-экономические и финансово-информационные войны;
 - провоцирование нестабильности вдоль границ России и дружественных ей государств;
 - эскалация противостояния США и Китая;
 - создание новых блоков милитаристской направленности.
 2. Неопределенность в отношении иранской ядерной сделки.
 3. Ракетно-ядерный кризис на Корейском полуострове.
 4. Попытки переориентировать республики бывшего СССР на страны Запада.
 5. Планируемое углеродное налогообложение в ЕС импорта из России под предлогом превышения выброса парниковых газов.
 6. Деградация отношений с ЕС на фоне кризиса западной цивилизации.
 7. Проблема борьбы с COVID-19. Несмотря на начало четвертой волны, вакцинация в странах СНГ (включая Украину) продвигается медленно.
- Теперь рассмотрим подробнее, что собой представляет каждый из пунктов.





О расширении НАТО на восток и порождаемых этим опасностях пишут уже три десятка лет. На сегодняшний день НАТО продвинулось непосредственно к границе Союзного государства, глава министерства обороны Германии выступает с заявлениями насчет сдерживания России и при этом возможности применения или задействования ядерного оружия¹, а прибалтийские новобранцы НАТО вовсю педалируют тему «российской военной угрозы», намекая, что они на передовой, противостоят, а значит, их нужно поддержать за счёт бюджета европейских соседей.

Расширение американского военного присутствия в соседних с Россией регионах за пределами НАТО очевидней всего можно проиллюстрировать примерами с Украины: помимо мест открытой дислокации в т.н. Международном центре миротворчества и безопасности (Яворовский военный полигон, Львовская обл.) и военно-морском оперативном центре в Очакове, военный обозреватель «Комсомольской правды» Виктор Баранец называет еще ряд мест, где американцы маскируются среди украинских военных под команды, спецгруппы, контингенты – это 235-й межвидовой центр подготовки подразделений (с. Михайловка, Николаевская обл.), общевойсковые полигоны № 233 (с. Малая Любаша, Ровенская обл.), 241 (с. Алешки, Херсонская обл.), и 242 (пгт. Гончаровское, Черниговская обл.), разведцентр на острове Змеиный, тренировочный лагерь в районе Мариуполя, просачиваются слухи и о размещении военных объектов США и НАТО в Сумах и Шостке...² Не отстают и британцы, обосновавшиеся пока в порту Южный под Одессой, но уже запланировавшие при горячей поддержке киевских властей строительство на Украине сразу двух военно-морских баз – на Азовском и Черном морях.

Торгово-экономические войны ведутся против нашей страны США, Британией и Евросоюзом в последнее десятилетие в первую очередь в форме санкций из-за обвинений России в смерти финансиста Сергея Магнитского, «аннексии» Крыма, во «вторжении» вооруженных сил на Украину, вмешательстве в выборы в США и попытках отравления мало

¹ В МИД отреагировали на слова главы Минобороны Германии о сдерживании РФ [Электронный ресурс] // Радио Sputnik. 26.10.2021. URL: <https://radiosputnik.ria.ru/20211026/sderzhivanie-1756251171.html> (дата обращения: 31.10.2021).

² Баранец В. НАТО втихую уже строит базы на Украине. Сколько их и где они «спрятаны» [Электронный ресурс] // Комсомольская правда. 25.10.2021. URL: <https://www.kp.ru/daily/28345/4491907/> (дата обращения: 31.10.2021).



кому интересных персонажей; персональных санкций против российских политиков и предпринимателей; отключения российских банков от международных платежных систем; санкций против российских пограничников и судостроительных заводов из-за инцидента в Керченском проливе и т.д. Что характерно, никаких доказательств для введения санкций в последнее время не требуется, что позволяет охарактеризовать их именно как способ ведения военных действий.

Провоцирование нестабильности вдоль границ России также осуществляется различными методами – от «цветных революций», популярных в начале века, до окружения России и дружественных ей соседей военными конфликтами – с недавно еще воевавшим Афганистаном граничат три среднеазиатских республики; вокруг Ирана – Ирак, Сирия и тот же Афганистан; вокруг Китая – обратно Афганистан и делающий воинственные заявления Тайвань, где, как сообщает *The Wall Street Journal*, не менее года тайно действуют подразделения специальных операций США и контингент американских морских пехотинцев¹. Здесь же доходящие до стычек территориальные споры с Индией за гималайские высокогорья и споры с соседями за необитаемые архипелаги.

Нагнетание напряженности вокруг Китая можно также считать одним из проявлений противостояния КНР vs США. За спиной любого игрока, противостоящего Китаю в упомянутых территориальных конфликтах, просматривается тень «дяди Сэма», его же рука угадывается за протестами в Гонконге (2019–2020 гг.), Тибете (2008 г.) и Синцзяне (2009 г. и 2020 г.). После избрания президентом США резко критиковавшего Китай Дональда Трампа, в 2018 году началась торговая война между США и КНР, продлившаяся до осени 2019 года и обошедшаяся США в \$200 млрд, а мировой экономике в \$850 млрд.² Первая встреча представителей администрации Джо Байдена с высокопоставленными китайскими дипломатами также не принесла видимого снижения напряженности – начавшись с обвинений в адрес чиновников США в неэтичной попытке разговаривать

¹ U.S. Troops Have Been Deployed in Taiwan for at Least a Year [Электронный ресурс] // *The Wall Street Journal*. 07.10.2021. URL: <https://www.wsj.com/articles/u-s-troops-have-been-deployed-in-taiwan-for-at-least-a-year-11633614043> (дата обращения: 31.10.2021).

² Reuters оценил потери мировой экономики от торговой войны США и Китая [Электронный ресурс] // РБК. 06.09.2019. URL: <https://www.rbc.ru/economics/06/09/2019/5d71a7ce9a7947418a27e487> (дата обращения: 31.10.2021).



с КНР свысока, закончилась она констатацией наступления для китайско-американских отношений «периода беспрецедентных трудностей»¹.

Наконец, значительный вклад в мировую нестабильность вносит приобретший в последнее время значительный размах процесс создания новых блоков милитаристской направленности. В конце сентября прошёл первый очный саммит недавно созданного Четырехстороннего диалога по безопасности (QUAD) в составе США, Австралии, Индии и Японии. Главные заявленные цели этого альянса – углубление связей и продвижение практического сотрудничества в таких областях, как борьба с COVID-19, преодоление климатического кризиса, партнерство в области новых технологий и киберпространства, а также «содействие свободному и открытому Индо-Тихоокеанскому региону» (в переводе с дипломатического языка последняя формулировка означает – сдерживание Китая), но в нём также можно увидеть прообраз «азиатского НАТО»².

За несколько дней до этого было объявлено о создании США, Австралией и Великобританией еще одного альянса – AUKUS. Его заявленная цель – обеспечение безопасности в Индо-Тихоокеанском регионе, на практике же можно считать, что и здесь речь идет о сдерживании Китая. Эксперт Центра североамериканских исследований ИМЭМО РАН и Российского совета по международным делам (РСМД) Илья Крамник считает, что это не несет прямых военных рисков «здесь и сейчас», но серьезно сужает возможности России отстаивать свою позицию и завоевывать поддержку потенциальных партнеров и союзников³.

Еще одна связанная с Ираном проблема – это возобновление действия Совместного всеобъемлющего плана действий, известного также как иранская ядерная сделка. Как известно, в 2018 году по решению президента Дональда Трампа США вышли из заключенного в 2015 году соглашения, гарантирующего мирный характер иранской ядерной программы в обмен на снятие санкций, прежде всего американских. Это привело к возобновлению Ираном обогащения урана, причем с при-

¹ Коваленко М. Переговоры США и Китая пропахли порохом [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 19.03.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4733604> (дата обращения: 31.10.2021).

² Черненко Е. QUADу ворот [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 24.09.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4998532> (дата обращения: 31.10.2021).

³ Черненко Е. AUKUS belli [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 16.09.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4988107> (дата обращения: 31.10.2021).



менением более эффективных центрифуг нового поколения. Комплекс проблем, возникших в период прекращения сделки, требует значительной модернизации ее параметров, а значит новых раундов переговоров.

Ракетно-ядерный кризис на Корейском полуострове, снизивший немало накал после личных встреч президента США Дональда Трампа и лидера КНДР Ким Чен Ына, вновь набирает обороты. Переговоры по денуклеаризации Корейского полуострова зашли в тупик, на этом фоне в сентябре агентство ЦТАК сообщило об успешных испытаниях новых крылатых ракет большой дальности, которые «пролетели в течение 7580 секунд над территорией и территориальными водами КНДР и поразили цели на расстоянии 1,5 тыс. км»¹. Отмечается, что ракета такой дальности может представлять угрозу уже не только для Южной Кореи, но и для Японии.

Что касается углеродного налогообложения, то оно тесно связано с анонсированным ЕС намерением добиться к 2050 году нулевых выбросов CO₂, а импорт продукции углеродоёмких производств обложить т.н. «углеродным налогом». По оценке европейских аналитических центров Sandbag и E3G, Россия сильнее других крупных торговых партнеров ЕС пострадает от европейского углеродного налога – к 2035 году сборы с российского экспорта могут достигнуть €1,9 млрд.²

Отношения с ЕС оставляют желать много лучшего уже не первый год, причём двусторонние отношения с ведущими странами, строящиеся на взаимовыгодной основе, намного лучше отношений с брюссельской бюрократией, следующей санкционной политике «вашингтонского обкома», что приносит Евросоюзу только убытки. Фоном для деградации отношений России и ЕС являются миграционный кризис, затопивший Европу миллионами иноязычных мигрантов, не желающих ни ассимилироваться, ни работать, а также кризис многовековой европейской культуры, подрываемой с одной стороны миллионами пришельцев другой культуры и другой религии, а с другой стороны активистами ЛГБТ и ВЛМ, стремящимися разрушить традиционную культуру стран Глобального Севера.

¹ Строкань С. Корейская, крылатая, никем непобедимая [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 13.09.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4985849> (дата обращения: 31.10.2021).

² Таиров Р. Россию назвали главной пострадавшей от предстоящего углеродного налога ЕС [Электронный ресурс] // Forbes. 01.09.2021. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/438773-rossiu-nazvali-glavnojpostradavšej-ot-predstoasego-uglerodnogo-naloga-es> (дата обращения: 31.10.2021).



Наконец, одной из наиболее насущных проблем для постсоветского пространства, как и для всего мира, является проблема борьбы с COVID-19. Несмотря на начало четвертой волны и чуть ли не ежедневные антирекорды по количеству заболевших и умерших, в странах СНГ (включая Украину) вакцинация продвигается медленно – по данным сайта GOGOV.ru, только Россия и Казахстан достигли отметки в 40% полностью вакцинированных (для России – от взрослого населения), а лидер по относительному количеству, Азербайджан, только по количеству привитых первой дозой перевалил за отметку 50%.

Что касается решения этих проблем, то из региональных интеграционных объединений заметную роль в этом играет только Организация Договора о коллективной безопасности, занимающаяся, в первую очередь, решением проблем безопасности России и членов ОДКБ. Но и проблема безопасности от взлетающих с Корейского полуострова ракет также находится в поле зрения ОДКБ, прежде всего российской армии – Министр обороны России С.К. Шойгу заявил, что восточные границы России прикрыты средствами противовоздушной и противоракетной обороны, размещёнными, в частности, на Курилах, на Сахалине и на Чукотке. «В целом это обеспечило надежное прикрытие наших дальневосточных рубежей – от Чукотского до Японского морей», – прокомментировал он¹.

Что-то решается более успешно, например, участие в переговорах по иранской ядерной сделке – МИД России активно участвовал в убеждении иранцев вернуться к переговорам, и на днях иранская сторона объявила о согласии начать переговоры до конца ноября². Содействия России для «продолжения застопорившихся переговоров с Пхеньяном по денуклеаризации» надеется получить и Южная Корея – такую цель визита главы МИД Республики Корея Чон Ый Ёна в Москву в конце октября т.г. называет южнокорейское агентство Yonhap, ссылаясь на дипломатические источники в Сеуле³. По некоторым же вопросам МИД Рос-

¹ Шойгу после пусков ракет КНДР напомнил о развернутых на Сахалине С-400 [Электронный ресурс] // РБК. 25.03.2021. URL: <https://www.rbc.ru/politics/25/03/2021/605c5ff29a794733d802c996> (дата обращения: 31.10.2021).

² Черненко Е. Без Вены виноваты [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 28.10.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5052815> (дата обращения: 31.10.2021).

³ Строкань С. Москва и Сеул идут обменным курсом [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 28.10.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5052455> (дата обращения: 31.10.2021).



сии предпочитает просто выражать обеспокоенность – так и мелькают в интернете обеспокоенность МИД стремлением США размещать ракеты средней и меньшей дальности в Европе и Азиатско-Тихоокеанском регионе, обеспокоенность блокировкой аккаунтов официальных российских лиц на американских соцплатформах, обеспокоенность наращиванием сил НАТО в Черном море...

Что же касается такой проблемы, как борьба с COVID-19 и проведение вакцинации, эта проблема решается в каждом государстве на национальном уровне. Проблема с вакцинацией значительная и поиск путей ее решения еще ведётся. Однако автор уже выражал мнение, что проблема COVID-19 окончательно будет решена, когда будет найдено доказанно эффективное лекарство от COVID-19. Сходное мнение в комментарии изданию «Коммерсантъ» выражает инфекционист, сотрудник Института междисциплинарных медицинских исследований Европейского университета Оксана Станевич, отмечая, что процесс мутации коронавируса, образования новых штаммов замедлится или вовсе остановится, когда большая часть населения обретет иммунитет, вакцинировавшись или переболев¹. В силу этого для формирования устойчивого популяционного иммунитета в региональном и глобальном масштабе кроме вакцинированных нужны еще и переболевшие. По всей видимости для победы над пандемией помимо вакцинации будут необходимы и эффективные лекарства.

¹ Костарнова Н. Вирус отличился заразнообразием [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 21.10.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5041709> (дата обращения: 31.10.2021).

АНАЛИЗ СКООДИНИРОВАННОСТИ АНТИКРИЗИСНЫХ МЕР РЕГИОНАЛЬНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

Зайцев Александр Андреевич – кандидат экономических наук, заместитель заведующего сектором Центра комплексных европейских и международных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Введение

Кризисы приносят с собой две тенденции для региональных блоков. С одной стороны, страны стремятся решить в первую очередь собственные проблемы и обезопасить своё положение (локализация). С другой стороны, страны могут сообща искать ответы на общие вызовы, которые решить по отдельности намного сложнее (регионализация). Баланс локализации и регионализации зависит от множества факторов, страновых особенностей и специфики кризиса. В глобальном мире всегда ещё присутствуют третья тенденция – глобальности: многие кризисы носят глобальный характер, и глобальные игроки-лидеры¹ принимают активное участие в принятии решений как отдельных стран, так и региональных блоков (глобальность). В практической политике, как правило, имеют место все три тенденции и затруднительно объективно определить уровень глобальности-региональности-локальности. По одним параметрам может повышаться уровень автономности и закрытости, а в это же время по другим параметрам усиливаться взаимодействие с региональными и глобальными партнёрами.

В пандемию COVID-19 проявились все три грани локальности-региональности-глобальности (далее ЛРГ). Во-первых, страны стали закрывать границы и ограничивать передвижение людей и товаров. Это сказалось не только на туризме, бизнес-поездках, но и на трудовой миграции. Также нарушились цепочки добавленной стоимости по многим продук-

¹ Глобальные лидеры – это и отдельные страны (США, Китай, Россия и др.), и глобальные организации (МВФ, Всемирный банк, ВТО, ВОЗ и др.).

там, и в странах стали активизироваться настроения по импортозамещению, обеспечению собственной независимости от мировой экономики и ограничению экспорта товаров первой необходимости. Во-вторых, региональные страны-лидеры где-то выступали в качестве «спасательного круга» по финансовой поддержке, снабжению средствами защиты, медицинским оборудованием, тестами, вакцинами, специалистами (пример ЕС). В-третьих, глобальные лидеры выделяли финансирование, вакцины, рекомендации по локдаунам и социальным технологиям поведения в период пандемии.

При анализе эффективности действий региональных интеграционных объединений (РИО) целесообразно учитывать ряд особенностей.

Во-первых, в геополитике нет понятий «дружба» и «доверие», а есть только понятие «интересы». Страны активно участвуют в РИО, когда это соответствует их интересам (политическим, военным, экономическим, религиозным и др.). Если же стране становится выгоднее действовать самостоятельно или в партнёрстве с другими странами и глобальными игроками, то она может ослабить степень своего вовлечения в конкретный РИО (кейс стран АСЕАН).

Во-вторых, в глобальном мире наблюдается сильная дифференциация, в том числе и на уровне стран. Есть несколько «сильных» стран, которые вписывают в свои интересы множество более «слабых» стран, поэтому многие как глобальные, так и региональные страновые объединения имеют не горизонтальные формы управления, а вертикальные, с явными лидерами и доминирующими странами. Поэтому РИО могут держаться на активной позиции стран-лидеров (случай ЕАЭС и БРИКС), желающих поддерживать в регионе своё доминирующее положение. И если страна-лидер сама испытывает трудности, то теряется удерживающая сила РИО (случай МЕРКОСУР).

В-третьих, «малые» страны РИО могут искать партнёрств с «крупными» странами за пределами РИО. Это и диверсификация, и повышение переговорной силы. Например, Белоруссия вела активное сотрудничество и с Россией, и с Китаем, и с ЕС, тем самым стимулируя разных игроков быть заинтересованным в удержании её в своей орбите влияния. Например, Россия помогала Италии в период пандемии, а Франция и Германия в эту страну в самом начале пандемии вводили ограничения на поставки медицинских товаров.



В-четвёртых, активность РИО в кризис может быть обусловлена уже накопленной активностью и мероприятиями в докризисные периоды. Например, если в ЕС и так были выстроены институты управления, финансирования и координации, то они были активнее, чем институты ЕАЭС, которые ещё только отлаживают механизмы взаимодействий. Если же Аргентина и Бразилия, два крупных и сильных участника в МЕРКОСУР, имели разногласия и противоречия до пандемии, то они же проявились и в период пандемии. Если в АСЕАН давно копится напряжение вокруг Южно-Китайского моря, то в период пандемии также не было слаженной работы стран в этом регионе.

В настоящей мы работе мы проводим оценку скоординированности и эффективности действий в текущий кризис COVID-19 для шести РИО: ЕАЭС, ЕС, МЕРКОСУР, ССАГПЗ, БРИКС, АСЕАН.

Понятие оптимальной реакции РИО на кризис

Любой кризис является шансом для укрепления доверия внутри РИО и усиления перспектив интеграции, либо же может разрушить накопленный потенциал. РИО, рассматриваемые в настоящей работе, функционируют в различных формах и обладают разной степенью экономической и политической интегрированности – от организаций с совещательными функциями (БРИКС) и зоны свободной торговли (АСЕАН), до общего рынка (МЕРКОСУР, ССАГПЗ) и экономического и политического союза (ЕАЭС и ЕС). Соответственно, исходя из уровня интегрированности, стоит ожидать и разного уровня координации антикризисных действий и взаимопомощи. Это выступает гипотезой нашего исследования.

Представляется, что в *периоды нестабильности РИО должны выполнять функции амортизирующего механизма, взаимной поддержки и оперативного реагирования на вызовы.*

В кризисы часто происходят разрывы и сбои цепочек поставок товаров и добавленной стоимости, сбои финансирования (кредитное сжатие как в кризис 2008–2009 г.), нестабильность и разрывы на рынках труда (в результате девальваций валют, карантинных ограничений). Все это проявилось и в текущий кризис. Представляется, что РИО в этих областях должны работать как *амортизирующий механизм*, быть «гаванью стабильности», и правила, установленные в рамках РИО, не должны нарушаться в кризисные периоды. Особенно это относится к торговым по-



ставкам и сбоям цепочек добавленной стоимости. В случае сбоев члены РИО должны ожидать, что связи будут оперативно восстановлены (быстрее чем, с остальными странами вне РИО). Для ликвидации дефицита в финансовых ресурсах целесообразны организация антикризисных бюджетов или выделение специальных кредитных линий в рамках действующих внутри РИО институтов развития.

Методология анализа координированности действий РИО в кризисы

Понятие координированности эффективности РИО весьма субъективное. Проблематично определить чёткие критерии и стандарты. Каждое РИО и входящие в него страны имеют неповторимые особенности (географические, культурные, климатические, экономические, социальные, исторические и др.), поэтому выработать сопоставимый стандарт сравнения достаточно трудно. К тому же кризисы легко разбираются и анализируются задним числом. Координация и взаимопомощь в кризис требуют ресурсов, понимания будущего развития событий и уверенности в действиях, однако в острую фазу кризиса нет определенности, как и когда он закончится. Действовать относительно свободно могут только страны с накопленными резервными ресурсами или возможностью их привлечения.

Несмотря на проблемность выбора критериев, представляется продуктивным провести анализ по ключевым направлениям, в которых мы ожидаем координированности действий в рамках текущего кризиса. К ним относятся оперативность восстановления миграционных связей и торговли, сотрудничество по вакцинам (взаимная сертификация вакцин), взаимной помощи и снабжению вакцинами, организации антикризисных фондов или бюджетов, соблюдение правил свободной торговли, оперативность реагирования. Это даст сравнительное представление о проблемах и эффективности ответа РИО на текущий кризис. Анализ проводится на основе источников по состоянию на август-сентябрь 2021 г. для шести РИО: ЕАЭС, ЕС, МЕРКОСУР, ССАГПЗ, БРИКС, АСЕАН

Работа построена следующим образом. В первой части мы даем характеристику охваченности пандемией анализируемых РИО и состояние их макроэкономических параметров (динамика ВВП, экспорта, состояние бюджета и госдолга) и связанных с этим проблем РИО. Во вто-



рой части проводится непосредственно анализ шести выбранных РИО по описанной методологии. В заключении подводятся выводы.

Распространение пандемии и макроэкономические параметры РИО в 2020–2021 гг.¹

В 2021 году происходит лишь усиление пандемии в сравнении с 2020 г.² Более всего охвачены пандемией среди рассматриваемых РИО - МЕРКОСУР, ЕС и ЕАЭС. В 2021 году произошел рост числа заражений в 1,5 раза в ЕАЭС и более чем в 2 раза в МЕРКОСУР по сравнению с 2020 годом. В этих же РИО наблюдается и наибольший прирост смертности, более чем в 2 раза. По числу относительных смертей ЕАЭС сравнялась с ЕС в 2021 году (9 чел. на 10 тыс. населения), однако антирекорд принадлежит МЕРКОСУР (18 чел. на 10 тыс. населения). Относительно «тихой гаванью» остается ССАПГЗ, где число смертей, согласно официальной статистике, около 2 человек на 10.000 населения. На фоне других стран выделяются низкие данные по Китаю. Это объясняется как жестким локдауном и эффективными мерами по борьбе с вирусом, так большим «знаменателем» (население Китая в 2020 году составляло около 1,4 млрд человек. Для сравнения, в тот же период, совокупно по 5 рассматриваемым РИО, проживало около 1,6 млрд человек). В Китае и Индии в абсолютных величинах число заражений в 2020 г. было одно из наибольших в мире.

Ожидается, что с учетом охвата пандемии, наиболее серьезная реакция с точки зрения карантинных и антикризисных мер (в том числе медицинских расходов) должна была последовать в МЕРКОСУР.

Наблюдается явное несоответствие с уровнями заболеваемости и долей вакцинированных граждан: в ЕАЭС рост случаев заражения, но при этом малое количество привитых. Активнее других вакцинировались страны Европейского союза, а также Китай. В среднем, страны МЕРКОСУР и ССАПГЗ привиты на уровне 60% и выше, а страны АСЕАН

¹ В этом разделе информация по распространению пандемии приведены на основе данных Института Джона Хопкинса, а все макроэкономические параметры анализируются на основе данных МВФ.

² Эта тенденция имеет места, даже несмотря на то, что данные по 2021 года только за январь-сентябрь. По итогам года разрыв показателей еще увеличится. Также стоит помнить, что некоторое занижение числа случаев заболевания в 2020 г. могло происходить из-за отсутствия достоверных тестов для выявления болезни на первых этапах эпидемии.



и ЕАЭС только на уровне 30%. Минимальная доля привитых среди всех рассматриваемых стран наблюдается в Армении (5%). Среди стран АСЕАН наблюдается высокий разброс в доле вакцинированных: в Сингапуре привито более 80 процентов, а в Брунее только 15%.

Закрытие границ, приостановка производств и карантинные меры, предпринятые в пандемию, сильно отразились на макроэкономических показателях. Динамика ВВП в текущий кризис во многом зависит от доли сектора услуг в экономике, масштаба пандемии, жесткости карантинных мер, а также роли нефтегазового и туристического секторов, которые потеряли значительную часть доходов в первый год пандемии. Сильнее всего из интеграционных объединений с точки зрения спада ВВП пострадал Европейский союз, МЕРКОСУР и ССАГПЗ (-5-5.4%), а, в целом, из рассматриваемых стран – Индия (-8%), Аргентина (-10%), Испания (-11%). Менее всего пострадала АСЕАН (-2.5%) из-за торговой ориентации на быстро восстанавливающийся уже во второй половине 2020 г. Китай.

Экспорт товаров и услуг был важным источником экономического роста и формировал 50–60% ВВП в ЕС, АСЕАН и ССАГПЗ. Соответственно, спад экспорта, который наблюдался в этих РИО в 2020 г. (на 6–9%) был одной из главных причин спада ВВП, наряду с карантинными ограничениями, парализовавшими потребление и сферу услуг. Сильнее других просели ориентированные на туризм Греция, Испания, Филиппины и др.¹

Меры, которые предпринимали государства по борьбе с пандемией, привели к необходимости увеличения госрасходов при сокращающихся доходах. Необходимость увеличения расходов на здравоохранение, поддержку бизнеса и населения, разработку/закупку вакцин и в целом приоритет на фискальной политике в этот кризис привели к серьезным бюджетным дефицитам. В среднем РИО увеличили расходы на 2–7 п.п. ВВП, а бюджетные дефициты выросли до 6-12% ВВП. При этом, АСЕАН проявила наиболее слабую реакцию с точки зрения фискальных стимулов: расходы выросли всего на 2 п.п. ВВП, что в целом согласуется с меньшей охваченностью пандемией, и наименьшим спадом ВВП и экспорта. Реакция наиболее охваченного пандемией МЕРКОСУР не была выше средних по РИО значений (рост госрасходов на 4 п.п. ВВП), что связано с ограниченными возможностями наращивания и так высокого госдолга.

¹ По данным Всемирной туристической организации в 2020 году количество туристических поездок по сравнению с доковидным годом снизилось на 74%.



Финансирование экстренных бюджетных расходов происходило за счет наращивания госдолга, хотя не у всех стран, была такая возможность из-за изначально высокого уровня закредитованности. Суммарный государственный долг вслед за госрасходами вырос в среднем на 10 п.п. ВВП. Наибольший рост госдолга наблюдался у пострадавшей от спада нефтяных цен ССАГПЗ и охваченного пандемией ЕС (+13 п.п. ВВП). МЕРКОСУР нарастил госдолг на 10 п.п., но страны этого РИО были ограничены в возможностях по наращиванию госдолга, который и до пандемии был на высоких для развивающихся стран уровнях (в среднем 66% ВВП).

Достижение высоких уровней госдолга в 2020–2021 гг. и невозможность их дальнейшего увеличения ограничивают правительства менее развитых и некрупных стран в финансировании мер, необходимых на перезапуск экономики после пандемии. В этой связи в них мы будем наблюдать более медленное восстановление, а также риски дефолтов, которые могуткратно возрасти после сворачивания политики околонулевых процентных ставок ФРС США и ЕЦБ.

Во избежание развития этого негативного сценария в этой сфере необходима координация на глобальном и региональном уровнях, возможно, резервирование дополнительных финансовых ресурсов для поддержки высоко закредитованных из-за пандемии стран.

Анализ координированности действий РИО в кризис COVID-19

ЕС

Или когда высокий уровень интеграции определяет координацию

Европейский союз (ЕС) является экономико-политическим объединением 27 государств, сочетающим признаки международной организации и государства, но юридически таковым не являющимся. Стандартизованная система законов, общий рынок со свободой передвижения товаров и услуг, капитала и трудовых ресурсов; общая внешняя и оборонная политика – характерные особенности ЕС на современном этапе. 19 стран ЕС состоят в валютном союзе (Еврозоне). Основными института-



ми управления ЕС являются Европейский совет, Европейская комиссия, Совет ЕС, Суд ЕС, Европейская счётная палата, Европейский центральный банк, Европейский парламент.

Почти сразу после вспышки пандемии страны ЕС стали вводить пограничный контроль, а затем был введён и общий ограничительный режим. ЕС создал «зелёные коридоры» для упрощения передвижения автотранспорта с товарами первой необходимости внутри границ ЕС. Затем ЕС выпустил рекомендации и список третьих стран, для которых можно открыть границы. Однако Венгрия, Германия и Франция отклонялись от этих рекомендаций и все равно оставляли ограничительный режим передвижения через свои границы.

ЕС проводит большую работу по борьбе с коронавирусной инфекцией, а именно в части согласования и одобрения вакцин, обеспечения их поставок для всех стран, финансовой помощи странам по борьбе с распространением заболевания. Например, Фонд Солидарности ЕС (EU-SolidarityFund¹) предоставлял финансирование на покрытие различных расходов, связанных с пандемией.

В ЕС также действовала специальная программа поддержки занятости (SURE) в размере 100 млрд евро. Первыми странами, получившими финансирование, были Италия, Испания, Польша, Греция, Хорватия, Литва, Кипр, Словения, Мальта, Латвия, Бельгия, Румыния, Венгрия, Португалия и Словакия. Финансовая поддержка осуществлялась также через Европейский центральный банк посредством выкупа частных и государственных ценных бумаг на 750 млрд евро (the European Central Bank's Pandemic Emergency Purchase Program).

Комитет по безопасности здоровья ЕС (EU Health Security Committee) одобрил единый список экспресс-тестов и стандарта баз данных для учёта результатов тестов, который одобрили участники. ЕС также выделил средства для закупки тестов и доставки их странам-членам. Был также создан Инструмент чрезвычайной поддержки (Emergency Support Instrument²), в том числе для обучения персонала проводить экспресс-тесты как в стационарных помещениях, так и с использованием мобиль-

¹ Covid-19-EU Solidarity Fund [Электронный ресурс]. – 2020. – URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/solidarity-fund/covid-19 (дата обращения: 09.10.2021).

² Emergency Support Instrument [Электронный ресурс]. – 2020. – URL: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/emergency-support-instrument_en. (дата обращения: 09.10.2021).



ного оборудования. 28 мая 2020 г. Европейская Комиссия презентовала программу здравоохранения на 2021–2027 годы (EU4Health¹).

Страны ЕС не были единодушны по разрешению вакцин на своих территориях. ЕС, например, много месяцев проверял российскую вакцину «Спутник V», а Венгрия стала первой страной, которая одобрила её на национальном уровне в феврале 2021 г. Словакия также закупила российскую вакцину, но в ходе информационной кампании возникли трудности с её полным использованием. Мировой рынок вакцин является полем серьёзной конкуренции между основными производителями, отражая желания стран иметь геополитическое и экономическое влияние в новых массовых отраслях².

В период пандемии многие страны действовали в соответствии с рекомендациями глобальных институтов, поэтому их действия во многом похожи с разницей на даты и некоторые страновые особенности. В ЕС было общее закрытие границ, однако отдельные страны вводили индивидуально более мягкие или жёсткие режимы на своих границах. Наблюдалось сокращение количества авиарейсов, повышение их стоимости и ужесточение правил по перелётам. По мере распространения вакцин вводился ослабленный контроль и даже такое явление, как “вакцинный” туризм.

Институты управления ЕС имеют уже большую историю, поэтому они в целом слаженно работали в период пандемии. Для борьбы с коронавирусной инфекцией выделялось финансирование как через ЕЦБ, так и через специальные антикризисные бюджетные фонды. При этом отдельные страны могли получать гуманитарную помощь и поставки из стран, не входящих в ЕС. В период пандемии наблюдалось лоббирование определенного пула вакцин и введение ограничений на “конкурентные” вакцины. Часть стран ЕС самостоятельно закупила вакцины вне общей системы закупок и распределения.

Бюрократическое управление большим количеством стран имеет как преимущества (помощь, синергия, эффект масштаба, переговорная сила), так и недостатки (лоббизм, длительность согласований, бюро-

¹ EU4Health 2021-2027 – a vision for a healthier European Union [Электронный ресурс]. – 2020. – URL: https://ec.europa.eu/health/funding/eu4health_en. (дата обращения: 09.10.2021).

² Чугин В. “Спутник V” в Европе. С надеждой на светлое будущее [Электронный ресурс] // ТАСС. – 11.08.2021. – URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/12100747> (дата обращения: 09.10.2021).



кратизм, усреднённые для всех решения), поэтому страны-члены ЕС не только участвовали в общих программах институтов управления ЕС, но и проводили самостоятельную политику, чтобы обезопасить своё население и защитить экономические интересы.

ЕАЭС

Или лидерство в производстве вакцин, но не в вакцинации

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) начал действовать с 1 января 2015 г., и на данный момент в него входят Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия и Россия. Договор о Союзе основывается на принципе «трёх свобод» (свободное движение товаров и услуг, капитала и рабочей силы) и закрепляет статус международной организации региональной экономической интеграции с международной правосубъектностью. Органами ЕАЭС являются Высший Евразийский экономический совет (уровень глав государств), Евразийский межправительственный совет (уровень глав правительств), Евразийская экономическая комиссия и Суд Союза¹.

Взаимодействие стран-членов ЕАЭС в период пандемии было сопряжено с рядом несвязанных геополитических событий, что несколько искажает «факторный анализ» коронавирусного кризиса. В Белоруссии долгое время проходили политические протесты, и её президент занял особую позицию по коронавирусной инфекции, подчёркивая избыточное внимание СМИ к освещению проблемы и не принимая рекомендаций международных организаций по локдауну. Армения участвовала в очередном Карабахском конфликте. В Киргизии также проходил очередной период политической нестабильности и пограничный конфликт с Таджикистаном.

На ЕАЭС активно влияет Китай, который имеет собственные геополитические интересы в этом регионе. Так, инвестиции Китая в Казахстан, Киргизию, Таджикистан и Узбекистан (два возможных члена ЕАЭС) превышают в 2–6 раз российские. Китай же является основным торговым партнёром стран Центральной Азии.

¹ Конкурентная политика в рамках Евразийского экономического союза. [Электронный ресурс] // Федеральная антимонопольная служба. – 2021. – URL: <https://fas.gov.ru/pages/international-partnership/eaes.html> (дата обращения: 09.10.2021).



Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) принимала ряд специальных решений в период распространения коронавирусной инфекции. Устанавливался «беспошлинный режим ввоза на территорию Евразийского Союза отдельных компонентов и материалов для производства лекарственных и дезинфицирующих средств, медицинских препаратов, респираторов, защитных очков, резиновых перчаток, некоторых медицинских изделий и аппаратуры, а также боксов и носилок для транспортировки пациентов» (Евразийская Экономическая Комиссия, 2021). Накладывался запрет на вывоз отдельных видов средств индивидуальной защиты и продукции медицинского назначения, а также ряда продовольственных товаров за пределы ЕАЭС.

На внеочередном заседании Совета ЕЭК 25 марта 2020 г. было принято распоряжение «О реализации мер, направленных на предотвращение распространения коронавирусной инфекции COVID-19»¹. Страны-члены договорились обмениваться информацией, проводить консультации, оказывать взаимную помощь, в частности при возникновении дефицита товаров первой необходимости. Также ЕЭК планировала проводить совместные учения для отработки мер реагирования на массовые вспышки эпидемиологических заболеваний, научные исследования по разработке вакцин и тестов.

В период пандемии инвестиционные проекты ЕАЭС были либо отложены, либо приостановлены. Также существенно сократилось межгосударственное кредитование, за исключением экстренной «политической» помощи Беларуси. Ограничения на передвижения привели к существенному сокращению потоков между странами. В 2020 г. число прибывших в Россию из Казахстана сократилось на 67,4%, из Киргизии – на 68,8%, из Армении – на 71,7%². В 2020 г. миграционный прирост в Россию из стран СНГ сократился вдвое. Закрытие границ привело к дефициту рабочей силы в разных отраслях (особенно в строительстве, ЖКХ, сфере услуг), что сказалось в итоге на издержках, себестоимости и ценах³.

¹ О реализации мер, направленных на предотвращение распространения коронавирусной инфекции COVID-19 [Электронный ресурс] // Евразийский экономический союз (ЕАЭС). – 2020. – URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01425272/err_30032020_11. (дата обращения: 09.10.2021).

² Иноземцев В. ЕАЭС во время пандемии [Электронный ресурс] // Riddle. – 18.02.2021. – URL: <https://www.ridl.io/ru/eajes-vo-vremja-pandemii/> (дата обращения: 09.10.2021).

³ Винокуров Е. Добавить в контакты. Главный экономист ЕАБР Евгений Винокуров – о дальнейшем



Инвестиционный портфель Евразийского банка развития (ЕАБР) за «пандемийный» 2020 год показал рекордный рост. В 2017 г. он вырос 13%, в 2018 г. – на 21%, в 2019 г. – на 8%, в 2020 г. – на 24%. В 2021 г. он пока вырос на 6%, но ещё год не закрыт и 4-й квартал в госсекторе традиционно ассоциируется с ростом расходов¹. Страновая структура текущего инвестиционного портфеля отражает лидерство России (40,5%) и Казахстана (35,3%), Белоруссии (21,8%), а также малый пока масштаб Киргизии (1,3%) и Армении (1,2%). На долю инвестиционного портфеля.

Основной стратегический приоритет ЕАБР последних лет – реализация транспортного коридора «Европа – Западный Китай». В 2020 г. были предоставлены средства для автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр» (Санкт-Петербург) и Большой Алматинской кольцевой автомобильной дороги².

В период пандемии Россия выступила инициатором создания приложения «Путешествую без COVID-19» для учёта граждан, прилетающих в страны ЕАЭС. По данным на конец сентября 2021 г. число скачиваний приложения на мобильные устройства достигло 800 тыс. и было передано более 1 млн результатов ПЦР-тестов. К данной платформе было подключено 2,1 тыс. лабораторий и пунктов забора анализов³. Киргизия – одна из первых стран, обеспечившая интеграцию данных о вакцинации с приложением⁴. На начало августа 2021 г. более 500 лабораторий Казахстана были подключены к приложению⁵.

сплочении стран ЕАЭС [Электронный ресурс] // Известия. – 19.08.2021. – URL: <https://iz.ru/1208974/evgenii-vinokurov/dobavit-v-kontakty> (дата обращения: 09.10.2021).

¹ Цифры и факты [Электронный ресурс] // Евразийский Банк Развития. – 2021. – URL: <https://eabr.org/about/facts-and-figures/> (дата обращения: 09.10.2021).

² Финансовые результаты: 2020 год для ЕАБР стал годом стабильного и уверенного роста активов и операций на рынке ЕАЭС [Электронный ресурс] // Евразийский Банк Развития. – 2021. – URL: <https://eabr.org/press/releases/finansovye-rezultaty-2020-god-dlya-eabr-stal-godom-stabilnogo-i-uverennogo-rosta-aktivov-i-operatsiy/> (дата обращения: 09.10.2021).

³ Приложение «Путешествую без COVID-19» скачали уже около 800 тыс. иностранцев [Электронный ресурс] // Известия. – 22.09.2021. – URL: <https://iz.ru/1225183/2021-09-22/prilozhenie-puteshestvuii-bez-covid-19-skachali-uzhe-okolo-800-tys-inostrantcev> (дата обращения: 09.10.2021).

⁴ Приложение «Путешествую без COVID-19» разработано для тех, кто планирует выехать в страны Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] // Sputnik. – 17.08.2021. – URL: <https://m.ru.sputnik.kg/society/20210817/1053584866/kyrgyzstan-puteshestvuyi-bez-covid-19-vakcinaciya.html> (дата обращения: 09.10.2021).

⁵ С помощью приложения в Казахстане было выявлено два положительных ПЦР на коронавирус [Электронный ресурс] // Sputnik. – 04.08.2021 – URL: https://m.ru.sputnik.kz/press_center/



ЕБР является также управляющим средствами Евразийского фонда стабилизации и развития (ЕФСР, ранее Антикризисный фонд ЕврАзЭС), который был учреждён в 2009 г. Арменией, Беларусью, Казахстаном, Киргизией, Россией и Таджикистаном. ЕФСР может предоставлять поддержку государствам-членам посредством финансовых кредитов правительствам для поддержки бюджетов, инвестиционных кредитов государствам или компаниям, грантов для государственных социальных программ¹. Из 8,513 млрд. долл. общих взносов на долю России пришлось 7,5 млрд. долл. (88,1%). С момента начала пандемии в рамках ЕФСР было выдано только два финансовых кредита в рамках уставных целей: Таджикистану (50 млн. долл., 31.07.2020) и Беларуси (50 млн. долл., 09.10.2020)².

ЕФСР также предоставлял средства для стабилизации ситуации именно из-за пандемии. Так, 7 августа 2020 г. было принято решение предоставить 100 млн долл. Киргизии на 20 лет под 1% годовых с льготным периодом 10 лет³.

20 сентября 2021 г. было подписано соглашение о выделении гранта Армении в размере 3 млн. долл. На эти средства планируется модернизировать Араратское и Армавирское региональные отделения Национального центра по контролю и профилактике заболеваний, построить новое модульное здание инфекционного центра, организовать обучение для медицинского персонала⁴.

11 октября 2021 г. было объявлено о решении направить 3 млн. долл. Таджикистану на реализацию проекта «Мобильная диагностика

20210804/17774382/V-prilozhenie-Puteshestvuyu-bez-COVID-19-planiruyut-vklyuchit-svedeniya-ovaktsinatsii.html (дата обращения: 09.10.2021).

¹ О фонде [Электронный ресурс] // Евразийский фонд стабилизации и развития. – 2021. – URL: <https://efsd.eabr.org/about/> (дата обращения: 09.10.2021).

² Проекты Евразийского фонда стабилизации и развития [Электронный ресурс] // Евразийский фонд стабилизации и развития. – 2021. – URL: <https://efsd.eabr.org/projects/> (дата обращения: 09.10.2021).

³ ЕФСР направит на борьбу с последствиями пандемии в Кыргызстане \$100 млн [Электронный ресурс] // Евразийский фонд стабилизации и развития. – 07.08.2020. – URL: <https://efsd.eabr.org/press-center/news/efsr-napravit-na-borbu-s-posledstviyami-pandemii-v-kyrgyzstane-100-mln/> (дата обращения: 09.10.2021).

⁴ Республике Армения выделен грант в 3 млн долл. США из средств ЕФСР на борьбу с COVID-19 и его последствиями [Электронный ресурс] // Евразийский фонд стабилизации и развития. – 20.09.2021. – URL: <https://efsd.eabr.org/press-center/news/respublike-armeniya-vydelen-grant-v-3-mln-doll-ssha-iz-sredstv-efsr-na-borbu-s-covid-19-i-ego-posled/> (дата обращения: 09.10.2021).



COVID-19»¹. Грант позволит приобрести 5 мобильных санитарно-эпидемиологических лабораторий и 20 тыс. тестов.

Международная открытость Казахстана отразилась и на импорте вакцин. По данным за январь-февраль 2021 г. Россия была лишь на 4 месте по поставкам вакцин, уступая Франции, Бельгии, Китаю. Вакцины импортировались даже из Индии, Южной Кореи и Ирландии², при том, что Казахстан даже вёл переговоры и потом запустил производство вакцины «Спутник V» и имел собственную вакцину «QazVac»³.

Российская вакцина производится и в Белоруссии, и в Казахстане, и во многих других странах. В данном случае работает принцип целесообразности: партнёрство по производству и сбыту осуществляется там, где есть спрос и необходимые условия для сотрудничества. Региональный приоритет не является первым⁴.

В период пандемии помощь оказывали не только отдельные страны, но и глобальные институты. Например, Международный валютный фонд (МВФ) выделял средства для борьбы с коронавирусной инфекцией (в виде специальных прав заимствования, СПЗ, и кредитов) многим странам, в том числе планируется выделение миллиарда долларов Белорусии⁵. Киргизии также была одобрена финансовая поддержка МВФ в марте 2020 г. на более чем 100 млн. долл. с последующим расширением, Армении – на 175 млн. долл. в мае 2020 г.⁶ Уже в 2021 г. МВФ объявил, что Россия и Казахстан также могут получить финансовую помощь в виде

¹ ЕФСР предоставил республике Таджикистан грант в размере 3 млн долл. США на борьбу с COVID-19 и его последствиями [Электронный ресурс] // Евразийский фонд стабилизации и развития. – 11.10.2021. – URL: <https://efsd.eabr.org/press-center/news/efsr-predostavil-respublike-tadzhikistan-grant-v-razmere-3-mln-doll-ssha-na-borbu-s-covid-19-i-ego-p/> (дата обращения: 11.10.2021).

² Саруар А. Как на иголках: какие страны поставляют вакцины в Казахстан. Инфографика [Электронный ресурс] // LS. – 07.04.2021. – URL: <https://lsm.kz/import-vakcin-infografika> (дата обращения: 09.10.2021).

³ Казахстан изучит возможность импорта и производства вакцины Спутник Лайт [Электронный ресурс] // Тинькофф. – 19.07.2021. – URL: <https://www.tinkoff.ru/invest/news/638446/> (дата обращения: 09.10.2021).

⁴ Дьяконова О., Козловский С. Экспансия “Спутника”: где производят и уже используют российскую вакцину от коронавируса [Электронный ресурс] // BBC News. Русская служба. – 13.05.2021. – URL: <https://www.bbc.com/russian/features-56675724> (дата обращения: 09.10.2021).

⁵ Поплавский А. Лукашенко для Запада – оружие против России, которое Москва сама и оплачивает [Электронный ресурс] // Газета.ru. – 24.08.2021. – URL: https://www.gazeta.ru/politics/2021/08/24_a_13909238.shtml (дата обращения: 09.10.2021).

⁶ Одобрение заявок МВФ по времени может сильно отличаться от времени фактических выплат.



СПЗ в эквиваленте 18 и 1,6 млрд. долл. соответственно¹.

Таким образом, сценарий действия стран ЕАЭС в пандемию соответствовал рекомендациям глобальных игроков и многих других стран: закрытие границ, удорожание и сокращение количества авиарейсов, требования по вакцинации и тестированию. Явные и неявные миграционные ограничения в большей степени сказались на трудовой миграции из Киргизии в Россию (аналогичная ситуация с “пока не членами” – Таджикистаном и Узбекистаном).

Страны ЕАЭС вводили стимулирование импорта и ограничения экспорта “медицинских” товаров и стратегических продуктов питания. Как и многие другие страны, члены Союза столкнулись с дисбалансами на сырьевых рынках и нарушением цепочек добавленной стоимости, что внесло дестабилизирующий фактор, наряду с пандемией. Антикризисное финансирование поступало с глобального уровня (МВФ, Всемирного банка, ЕБРР), регионального уровня (напрямую от стран ЕАЭС и от ЕАБР); локального уровня (гуманитарная помощь отдельных государств внутри и вне РИО).

Россия стала одним из мировых лидеров по вакцине, быстро запустив собственное производство, локализацию производств в РИО и других странах. Однако прогресс в вакцинации в рамках ЕАЭС невысок. Члены ЕАЭС закупали не только и не столько российскую вакцину. У них нет приоритета российской вакцины при закупках, а у России нет приоритета на сбыт в рамках РИО.

МЕРКОСУР

Или когда политическая конфронтация разрушает координацию

Mercosur или Mercosul – общий рынок стран Южной Америки. Окончательно оформленный в 1994 году, Mercosur на сегодняшний день включает в себя четыре страны-участницы: Аргентину, Бразилию, Парагвай и Уругвай.

Сама пандемия проходила на фоне ухудшения политической обстановки внутри блока, конфронтации Бразилии и Аргентины², и с разногла-

¹ Гункель Е. Минск получит от МВФ около миллиарда долларов [Электронный ресурс] //DW. – 24.08.2021. – URL: <https://p.dw.com/p/3zOwX> (дата обращения: 09.10.2021).

² Mercosur: A New Victim of the Coronavirus? [Электронный ресурс] // Opinio Juris. – 20.05.2020. – URL: <https://opiniojuris.org/2020/05/02/mercosur-a-new-victim-of-the-coronavirus/> (дата обращения: 14.10.2021).



сиями по подписанию торгового соглашения с Европейским Союзом (ЕС).

В самом начале пандемии в рамках МЕРКОСУР в феврале-апреле 2020 г.¹ проходили встречи, на которых был принят план превентивных мер по борьбе с COVID-19, сводящихся к координации действий и укреплению сотрудничества²:

- содействие возврату граждан в их страны, предполагающее обмен списками людей, совместную работу МИД стран-членов и координацию для более эффективного взаимодействия;
- координация ситуации на границах государств-членов;
- меры по предотвращению препятствий для торговли и перемещению товаров;
- снижение тарифов на товары первой необходимости при COVID-19;
- координация Межамериканского банка развития, CAF и FONPLATA для совместной оценки направлений деятельности.

В рамках фонда МЕРКОСУР по структурной конвергенции (FOCEM) в апреле 2020 г. были выделены 16 млн. долл. для обеспечения тестирования на COVID-19³, однако эти средства ничтожно малы в сопоставлении с необходимым увеличением расходов на здравоохранение в членах РИО. Также был предложен Социальный институт МЕРКОСУР, который должен был отвечать за санитарно-эпидемиологический надзор внутри РИО.

Однако работа по этим направлениям так и не началась из-за продолжительной политической конфронтации между Аргентиной и Бразилией, без которых невозможно принятие решений в МЕРКОСУР. Аргентина заявила о приостановке всех внешних переговоров и концентрации исключительно на внутренних проблемах⁴. Бразилия перестала принимать

¹ Страны Меркосур договорились о совместной борьбе с коронавирусом [Электронный ресурс] // РИА Новости – 20.02.2020. – URL: <https://ria.ru/20200220/1565034045.html> (дата обращения: 14.10.2021).

² Los presidentes del acuerdo medidas contra el coronavirus [Электронный ресурс] // MERCOSUR. – 2020. – URL: <https://www.mercosur.int/los-presidentes-del-mercosur-acuerdan-medidas-contra-el-coronavirus/> (дата обращения: 14.10.2021).

³ Mercosur approves Emergency Fund to fight COVID-19 [Электронный ресурс] // Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. – 04.04.2020. – URL: <https://cancilleria.gob.ar/en/announcements/news/mercosur-approves-emergency-fund-fight-covid-19> (дата обращения: 14.10.2021).

⁴ Por covid-19, Argentina abandona negociaciones e rompe con Mercosul [Электронный ресурс] // Exame. – 25.04.2020 – URL: <https://exame.com/economia/por-covid-19-argentina-rompe-com-mercosul/> (дата обращения: 12.10.2021).



участие в заседаниях блока, а также внесла наименьший из всех стран-участниц вклад в ФОСЕМ (500 тыс. долл.), тем самым дистанцировавшись от координации действий в борьбе с COVID-19¹.

Первое, что сделали страны, реально столкнувшись со случаями COVID-19, – в одностороннем порядке в марте 2020 г. остановили **миграционное сообщение**, закрыв национальные границы, несмотря на попытки наднациональных органов МЕРКОСУР предотвратить их полное закрытие. Такие действия, впрочем, были характерны и для большинства остальных РИО. Но были и примеры координации в двустороннем формате: Бразилия и Уругвай лишь частично закрыли границы. Была создана совместная пограничная служба с целью сан-эпидемиологического контроля. Граница Бразилия-Уругвай была наиболее стабильной с точки зрения регулирования во время пандемии в МЕРКОСУР²: она была закрыта по обоюдному согласию с подписанием всех необходимых протоколов и договоров, оставляя возможность транзита приграничного населения³. *Данный пример говорит о возможности двусторонней координации, но слабости МЕРКОСУР в текущий кризис, который наложилась на обострение политических противоречий между двумя крупнейшими участниками.*

Различия внутри РИО проявились и в **стратегиях борьбы с пандемией**: Аргентина ввела повсеместные ограничения и так называемый «самый длинный в мире локдаун»⁴ на фоне отсутствия общенациональных ограничений в Бразилии (решения о локдаунах отданы на региональный уровень).

Как и во многих других РИО, страны вводили **ограничения на поставки медицинской продукции**. Бразилия и Парагвай в марте 2020

¹ Ciências Sociais em Diálogo. Respostas Regionais À Pandemia: Cooperação Ou Nacionalismo? [Электронный ресурс]. – 2020 – URL: <https://www.youtube.com/watch?v=CJcdlpoJXTc&feature=youtuve&t=2530>(дата обращения: 13.10.2021).

² Rótulo, D., Damiani, O. Integración fronteriza en el Mercosur: el caso Uruguay Brasil. – V Congers Latinoamericano de Ciencia Política. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Argentina. – 2010.

³ Bolívar Pêgo, Rosa Moura, Maria Nunes, Caroline Krüger, Paula Moreira, Gustavo Ferreira e Liria Nagamine. Pandemia e Fronteiras Brasileiras: Análise a Evolução da Covid-19 e Proposições. Nota Técnica – 05.2020 – Número 16, IPEA.

⁴ NEVES, Bárbara Carvalho; COSTA, Gabriela Dorneles Ferreira da. What about Mercosur? The regional deadlocks facing the COVID-19 pandemic. Cadernos de Regionalismo ODR, São Paulo, – 2020. – v. 4. – с. 41-50.



г. ввели запрет на экспорт медицинских товаров (средств индивидуальной защиты (СИЗ)), который действует и на сегодняшний день (сентябрь 2021 г.). Также вводились и временные экспортные ограничения на поставку ИВЛ со стороны Аргентины (март – июль 2020 г.). Уругвай – единственная страна объединения, не вводившая никаких запретов на торговлю. При этом для поставок прочей продукции между странами вводились особые зоны для перевозчиков, исключающие возможность контакта с местными жителями. Такие зоны были созданы между Аргентиной и Бразилией¹.

МЕРКОСУР – наиболее пострадавший РИО с точки зрения числа заражений и смертности, и в ответ страны РИО достаточно **активно вакцинируются**, однако какой-либо координации в сертификации вакцин или централизованном снабжении в рамках этого РИО не происходит. Страны сертифицируют различные вакцины, что, собственно, было характерно даже для стран ЕС в 2021 году. Так за отказом признания Бразилией российской вакцины Sputnik V последовала ее сертификация², на фоне активного использования ее в Аргентине. Лидером в вакцинации населения на октябрь 2021 года является Уругвай (75% полностью привитого населения), который одобрил 3 вакцины. Аргентина, сертифицировавшая 8 вакцин, привила полностью 52% населения. Бразилия, которая понесла самые большие потери во время пандемии, привила 46%. В аутсайдерах – Парагвай, в котором 28% полностью вакцинированных граждан³. В данном случае скорость вакцинации связана с уровнем экономического развития страны. Наиболее развитый в МЕРКОСУР Уругвай активно прививается, а более бедный Парагвай сильно отстает в темпах вакцинации⁴. *Различные темпы вакцинации будут замедлять возвращение миграционных и экономических связей в целом в рамках*

¹ Contagion: Brazil's COVID-19 Catastrophe Spills Over Borders [Электронный ресурс] // Wilson Center. – 07.08.2020. – URL: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/contagion-brazils-covid-19-catastrophe-spillsover-borders> (дата обращения: 12.10.2021).

² Бразильский регулятор отклонил заявку на импорт "Спутника V" [Электронный ресурс] // BBC News. Русская служба. – 27.04.2021. – URL: <https://www.bbc.com/russian/features-56898833> (дата обращения: 12.10.2021).

³ Coronavirus (COVID-19) Vaccinations – Statistics and Research [Электронный ресурс] // Our World in Data. – URL: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations> (дата обращения: 13.10.2021).

⁴ MERCOSUR – Southern Common Market 2021 [Электронный ресурс] // Countryeconomy.com – URL: <https://countryeconomy.com/countries/groups/mercosur> (дата обращения: 13.10.2021).



РИО в обычный режим. По примеру ЕС мы знаем, что данный процесс может проходить иначе в РИО, когда централизованное снабжение вакцинами нивелирует различия в темпах вакцинации и позволяет интеграционному объединению быстрее справиться с распространением инфекции.

По состоянию на октябрь 2021 года, ограничения на передвижения полностью не сняты, скоординированной политики по признанию вакцин нет, поэтому правила въезда разнятся от ПЦР-теста в Бразилии, до 14-дневного карантина по прибытии в Уругвае (и то, только для владельцев недвижимости)¹. Сухопутные границы остаются в большинстве своем закрыты, а авиасообщение восстанавливается очень медленными темпами².

Еще в 1995 году с целью гармонизации и координации систем здравоохранения стран-участниц была учреждена Комиссия по надзору за здоровьем (COVIGSAL). В обязанности данной комиссии также входили: просчет рисков, разработка общих инструкций и планов реагирования³. Тем не менее, в регионе до сих пор отсутствует четкая стратегия развития здравоохранения⁴. До сегодняшнего дня каждая из стран-участниц имеет обособленную систему здравоохранения, а данная комиссия не смогла проявить себя в эту пандемию.

Таким образом, МЕРКОСУР – пример отсутствия координации усилий по борьбе с текущим кризисом и пример того, как политическая конфронтация двух лидирующих стран может разрушить интеграцию в рамках блока и доверие среди его участников. Региональные фонды помощи фактически не работали, единой миграционной политики выработано не было, использовались различные стратегии ответа на

¹ Traveling to Uruguay during Covid-19: What you need to know before you go [Электронный ресурс] // CNN. – 2021 – URL: <https://edition.cnn.com/travel/article/uruguay-travel-covid-19/index.html> (дата обращения: 13.10.2021).

² Reopening of land-crossings between Argentina and Paraguay nears [Электронный ресурс] // Mercopress. – 14.10.2021. – URL: <https://en.mercopress.com/2021/10/14/reopening-of-land-crossings-between-argentina-and-paraguay-nears> (дата обращения: 15.10.2021).

³ COVID-19: An Opportunity for Regional Cooperation in Latin America? [Электронный ресурс] // UNU-CRIS. – 15.04.2020. – URL: <https://cris.unu.edu/coronavirus-opportunity-latin-america> (дата обращения: 15.10.2021).

⁴ Neves, Barbara Carvalho; Costa, Gabriela Dorneles Ferreira da. What about Mercosur? The regional deadlocks facing the COVID-19 pandemic. Cadernos de Regionalismo ODR, Sao Paulo, – 2020. – v. 4. – с. 41-50.



пандемию. Каждая страна-член МЕРКОСУР осталась один на один со своими проблемами. А на фоне еще докризисных высоких уровней государственных долгов и ограниченных возможностей заимствований, правительства оказались в очень сложной ситуации. Все это привело к наибольшему среди других РИО человеческим потерям.

АСЕАН

Или координация на словах

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) – ассоциация стран Юго-Восточной Азии. ЗСТ было подписано в 1992 году и на сегодняшний день в состав АСЕАН входит 10 государств-членов: Бруней, Индонезия, Малайзия, Филиппины, Сингапур, Таиланд, Вьетнам, Лаос, Мьянма и Камбоджа. РИО движется в сторону большей интеграции, общего рынка.

Борьба с COVID-19, проводимая странами-членами АСЕАН, была разнообразна и варьировалась от строгих мер в Сингапуре до отсутствия каких-либо ограничений в аграрных странах, Лаоса и Мьянмы. Несмотря на это, у АСЕАН с 1980-х существует общий механизм в области здравоохранения, и пандемия COVID-19 была не первым вызовом для этого РИО.

В феврале-апреле 2020 г. проходят встречи на уровне министров и совместные заявления о сотрудничестве стран АСЕАН по активизации региональных коллективных действий и сотрудничестве против пандемии COVID-19. 14 апреля 2020 г. Специальный саммит АСЕАН по вопросам COVID-19 выпускает декларацию о мерах, направленных на укрепление трансграничного сотрудничества и координацию действий по борьбе с пандемией. В том числе в рамках декларации отмечается необходимость сохранения связности цепочек поставок и появляется объявление о создании Фонда реагирования АСЕАН на COVID-19¹.

Однако данные механизмы не нашли реального применения в первые 1.5 года пандемии, и отдельные страны-участницы пытались справиться с разрушительными для экономики последствиями своими силами.

Несмотря на декларации о сотрудничестве и кооперации, **ряд стран остановили поставки медицинских товаров** (средств индивидуальной защиты (СИЗ)) и так не восстановил их по состоянию на сентябрь

¹ ASEAN.Declaration of the Special ASEAN Summit on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). [Электронный ресурс]. – 2020. – URL: <https://asean.org/declaration-of-the-special-asean-summit-on-coronavirus-disease-2019-covid-19/> (дата обращения: 15.10.2021).



2021 г. Также вводились и временные экспортные ограничения на поставку продовольствия (в т.ч. риса)¹.

С середины марта 2020 г. страны АСЕАН стали в одностороннем порядке вводить **ограничения на пересечение границ**. Ограничения различались по странам. По состоянию на октябрь 2021 года Лаос, Мьянма, Вьетнам, Филиппины, Малайзия, Бруней, Камбоджа так и не открыли свои границы. Сингапур, Индонезия и Таиланд по мере вакцинации своего населения постепенно ослабляют ограничения и разрешают въезд полностью вакцинированным гражданам и при наличии ПЦР-тестов, однако список признанных вакцин разнится от страны к стране, что является свидетельством отсутствия координации в этой сфере².

Политика разрозненности и разобщенности продолжается и по отношению к **закупкам вакцин**. Она происходит исключительно на национальном уровне, в отличие от того же ЕС, который, впрочем, скорее исключение из правил. Из-за этого появляется разрыв в количестве полностью вакцинированных граждан, что в конечном счете скажется на открытии границ и восстановлении торгово-экономических отношений. Так, по состоянию на октябрь 2021 г., в лидеры по вакцинации выбивается Сингапур (81% полностью вакцинированного населения), Камбоджа (71%) и Малайзия (68%). Мьянма (7,2%) находится в аутсайдерах. Уровень полностью вакцинированного населения у других стран-участниц в среднем 30–35%³. То есть взаимопомощи в снабжении вакцинами не налажено, и более бедные страны отстают в темпах вакцинации. Затягивается также и введение ковид-паспортов, но для этого требуется не

¹ В феврале-апреле 2020 г. со стороны Индонезии, Малайзии, Таиланда, Вьетнама, Камбоджи был введен запрет на экспорт изделий медицинского назначения, таких как средства индивидуальной защиты (СИЗ, маски, перчатки и пр.), фармацевтические продукты и дезинфицирующие средства для рук. При этом эти страны являются одними из крупнейших мировых производителей СИЗ (более 15% всего мирового экспорта) Малайзия и Индонезия до сих пор так и не сняли запреты. Market Access Map. International Trade Centre. [Электронный ресурс]. – URL: - <https://www.mapmap.org/covid19> (дата обращения: 15.10.2021), ASEAN Policy Brief. Trade Measures in the Time of COVID-19: The Case of ASEAN. [Электронный ресурс]. – 2020. – URL: https://asean.org/wp-content/uploads/2021/08/ASEAN-Policy-Brief-3_FINAL_.pdf (дата обращения: 14.10.2021).

² ASEAN COVID-19 Travel Restrictions [Электронный ресурс] // Southeast Asia Travel. – URL: <https://www.visitsoutheastasia.travel/about/news/covid-19-travel-restrictions/> (дата обращения: 14.10.2021).

³ Covid World Vaccination Tracker [Электронный ресурс] // The New York Times. – 2021. – URL: <https://www.nytimes.com/interactive/2021/world/covid-vaccinations-tracker.html> (дата обращения: 13.10.2021).



только высокий уровень сотрудничества и координации, но и цифровизации для оперативной передачи данных¹.

Что касается финансовой поддержки, то РИО стала способом аккумуляции финансовой помощи от других крупных организаций и стран. В апреле 2020 г. был учрежден **Фонд АСЕАН** (ASEAN COVID-19 Response Fund), который привлек более 1,2 млрд. долл. от 11 стран-партнеров², но сами страны не вносили в него собственных средств. Оперативного расходования средств не произошло: в январе 2021 г. средства из Фонда все еще не были распределены по странам³.

В ноябре 2020 г. была принята **комплексная программа восстановления АСЕАН** (ASEAN Comprehensive Recovery Framework, ACRF), которая дополняет более широкую Стратегию АСЕАН-2025⁴. Многоступенчатый план, который ставит перед собой задачу не только восстановления экономики после пандемии, но и затрагивает более глубинную трансформацию АСЕАН в долгосрочной перспективе⁵.

¹ A Matter of Trust and Coordination: A COVID-19 Vaccination [Электронный ресурс] // Center For Global Development. – 13.05.2021. – URL: <https://www.cgdev.org/blog/matter-trust-and-coordination-covid-19-vaccination-certificate-southeast-asia> (дата обращения: 13.10.2021).

² Наибольший вклад внес Евросоюз 941 млн. долл., США передали 0.5 млн. долл. в фонд, а также оказали адресную поддержку отдельных стран-членов АСЕАН на 158 млн. долл., Великобритания пожертвовала 69,4 млн. долл. (в т.ч. 10,4 млн. долл. передано в Фонд). Япония выделила 50 млн. долл., Канада – 2,8 млн. долл., а Австралия и Новая-Зеландия – каждая по 700 тыс. долл. Китай выделил 5 млн. долл. на укрепление потенциала стран-членов АСЕАН. ASEAN collects COVID-19 aid worth over 1.2 billion USD from dialogue partners [Электронный ресурс] // VNA – 09.08.2021 – URL: <https://ncov.vnnet.vn/en/news/asean-collects-covid-19-aid-worth-over-1-2-billion-usd-from-dialogue-partners/f2b0de10-8556-4536-941d-32c66ca23aef> (дата обращения: 11.10.2021).

³ Wisma Putra: Malaysia supports call for Asean Covid-19 response fund [Электронный ресурс] // The Star. – 21.01.2021 – URL: <https://www.thestar.com.my/news/nation/2021/01/21/wisma-putra-malaysia-supports-call-for-asean-covid-19-response-fund> (дата обращения: 15.10.2021), ASEAN proposes using Covid-19 Response Fund for vaccines purchasing. [Электронный ресурс] // Hanoi Times. – 22.01.2021. – URL: <https://hanoitimes.vn/asean-proposed-using-covid-19-response-fund-for-vaccines-purchasing-315999.html> (дата обращения: 15.10.2021).

⁴ ASEAN Comprehensive Recovery Framework: implementation plan [Электронный ресурс] // ASEAN. – 2020 – URL: <https://asean.org/book/asean-comprehensive-recovery-framework-implementation-plan/> (дата обращения: 15.10.2021).

⁵ Asean to focus on revitalizing regional growth and emerging stronger from pandemic [Электронный ресурс] // The Star. – 11.09.2021. – URL: <https://www.thestar.com.my/business/business-news/2021/09/11/asean-to-focus-on-revitalising-regional-growth-and-emerging-stronger-from-pandemic> (дата обращения: 19.10.2021).



Для АСЕАН *стоит отметить значимое влияние внешнего фактора, она находится в ракурсе экономических интересов других крупных игроков, США, Китая и др. стран, которые также сотрудничают и предоставляют помощь на борьбу с пандемией.* В апреле 2020 г. КНР передала странам АСЕАН медикаменты для профилактики COVID-19. В 2021 г. США предоставили помощь в размере 158 млн. долл. и 28 млн доз вакцин¹. Более двух третей Фонда АСЕАН было профинансировано ЕС. Такое внешнее влияние могло «отвлекать» каждую отдельную страну на выстраивание двустороннего сотрудничества с крупными игроками, а не на поиск возможностей внутри РИО, которое действовало в большей степени лишь на словах.

Таким образом, в АСЕАН наблюдается довольно высокий уровень координационных инициатив и деклараций, но их реальная имплементация сильно запаздывает или не выполняется. Организованный Фонд помощи АСЕАН все еще не распечатан, миграционное сообщение полностью не восстановлено (часть стран все еще полностью закрыты), что очевидно связано с сильно различающимся уровнем вакцинации по странам. До сих пор действуют ограничения на экспорт СИЗ между странами, несмотря на действие зоны свободной торговли. Более развитые и крупные страны могли бы взять на себя большую инициативу в обеспечении реальных ответных мер и снабжении вакцинами более слабых стран.

БРИКС

Или финансовая взаимопомощь и двустороннее сотрудничество в вакцинах

БРИКС представляет собой межгосударственное объединение Бразилии, Российской Федерации, Индии, КНР и ЮАР. Объединение взаимодействует в форматах ежегодных саммитов, встреч на различных уровнях и заседаний рабочих групп по сотрудничеству в различных областях. В рамках объединения с 15 июля 2014 года действует институт развития – Новый Банк развития БРИКС (НБР) с уставным капиталом в 100 млрд долл., целями которого является финансирование инфраструктурных проектов.

¹ U.S. Support to ASEAN in Fighting COVID-19 [Электронный ресурс] // Reliefweb. – 04.08.2021. – URL: <https://reliefweb.int/report/indonesia/us-support-asean-fighting-covid-19> (дата обращения: 15.10.2021).



Ввиду того, что БРИКС – это, в большей степени, совещательная организация, а рынки труда в ней фактически не связаны, то быстрое **восстановление миграции** после острой фазы пандемии для этой группировки не является таким критически важным, как для остальных более высокоинтегрированных РИО. Как и в других случаях, границы были закрыты с начала пандемии, с лета-осени 2020 года некоторые страны открыли ограниченное сообщение, но действовали в соответствии с эпидемиологической обстановкой в той или иной стране. Послаблений для стран-участниц в этот период не наблюдалось. По состоянию на начало октября 2021 г. Китай и Индия закрыты для въезда туристов, Россия закрыта для Бразилии, но открыта для Индии и Китая (необходим ПЦР-тест или одобренная вакцина)¹. ЮАР частично разрешил въезд на свою территорию.

Среди стран-членов БРИКС разработано наибольшее число **вакцин** в сопоставлении с другими РИО – 8 вариантов (4 у России, 3 у КНР (2 из них одобрены ВОЗ) и 1 у Индии, однако сотрудничество налажено лишь между Индией и Россией. Индия признает с апреля 2021 г. российский Sputnik V, и в мае было поставлено 125 миллионов доз. Кроме того, с мая Индия начала производство Спутника V и стала его крупнейшим производителем в мире². Китай и Россия пока взаимно не признают вакцины друг друга, а также вакцины других стран, одобренные ВОЗ. С 2021 года идут переговоры об официальной регистрации китайской вакцины Convidencia в России и налаживании ее производства³.

Таким образом, в случае БРИКС над задачей коллективной вакцинации пока очевидно преобладают политические и экономические интересы крупнейших производителей вакцин, Китая и России, и взаимного признания вакцин не происходит. Если у Китая есть формальные причины не признавать российские вакцины, из-за отсутствия одобрения их ВОЗ, то в обратном направлении таких формальных оснований не прослеживается. Россияне не доверяют российским вакцинам, отсюда и низкий уровень вакцинации не только в сопоставлении с миром в целом, но и наименьший сре-

¹ По данным на начало октября. Индия: ограничения в связи с пандемией Covid-19 [Электронный ресурс]. – 2021. – URL: <https://www.skyscanner.ru/travel-restrictions/india/29475284> (дата обращения: 09.10.2021).

² СМИ: Индия может направить 4 млн доз вакцин «Спутник Лайт» в Россию [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. – 10.10.2021. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5028349> (дата обращения: 09.10.2021).

³ В России анонсировали регистрацию иностранной вакцины от COVID-19 [Электронный ресурс] // Lenta.ru. – 02.08.2021. – URL: <https://lenta.ru/news/2021/08/02/chinavaccine/> (дата обращения: 09.10.2021).



ди стран БРИКС. Для победы над пандемией страны должны предоставить возможность выбора вакцины своим гражданам и допускать на внутренний рынок качественные сертифицированные ВОЗ зарубежные вакцины.

В начале пандемии, как и в других РИО, страны БРИКС ввели **запреты на экспорт** СИЗ и ряда медицинских товаров на неопределенный срок, однако со стороны России они действовали только до 30 апреля 2020 г., а ЮАР не вводила таких ограничений. Однако торговля другими товарами и, в частности, продовольствием росла в рамках программы торгового сотрудничества. За первые 3 квартала 2020 года экспорт сельскохозяйственной продукции из Бразилии, Индии и России в Китай вырос на 14–24%¹.

Финансовая помощь в рамках БРИКС была выделена достаточно оперативно и в значительном для стран объеме. Так Новый банк развития БРИКС (НБР), который работает с 2015 г. и финансируется его основными акционерами (Китай, Индия, Россия), зарезервировал 10 млрд. долл. в рамках программы помощи борьбы с пандемией. Уже в марте — июле 2020 года были одобрены кредиты для Китая, Бразилии, Индии и ЮАР по 1 млрд. долл. каждый². России кредит был одобрен спустя год после начала пандемии – в марте 2021 г. также в размере 1 млрд долл.³

Для России, ЮАР и Бразилии эти суммы составляют порядка 2.5–4% из антикризисных расходов⁴, что относительно немного. Однако, для Бразилии, для финансирования первого весеннего пакета помощи (300 млн. долл.), этот кредит имел важное значение из-за его оперативности⁵.

¹ BRICS Helps Emerging Markets Fight COVID-19, Fuel Economic Recovery [Электронный ресурс] // BRICS Information Portal. – 24.09.2021. – URL: <https://infobrics.org/post/34210> (дата обращения: 09.10.2021).

² Projects [Электронный ресурс] // New Development Bank. – 2021. – URL: <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/> (дата обращения: 16.10.2021)

³ BRICS development bank approves \$1 billion loan for Russia's frontline health workers [Электронный ресурс] // Reuters. – 29.03.2021. – URL: <https://www.reuters.com/article/us-russia-brics-loan-idUSKBN2BL1A4> (дата обращения: 16.10.2021).

⁴ 26.3 млрд. долл. в ЮАР по данным ИМЭМО РАН. См.: Потапова Е.Ю. Коронавирус в ЮАР [Электронный ресурс] // ИМЭМО РАН – 27.04.2020. – URL: <https://www.imemo.ru/news/events/text/koronavirus-v-uar> (дата обращения: 16.10.2021); порядка 2.9 трлн. рублей в России в 2020 г. по данным Счетной палаты Российской Федерации. См.: Мингазов С. На борьбу с пандемией в России потратили 2,86 трлн рублей [Электронный ресурс] // Forbes. – 24.02.2021. – URL: <https://www.forbes.ru/newsroom/biznes/421811-na-borbu-s-pandemiej-v-rossii-potratili-286-trln-rublej> (дата обращения: 16.10.2021).

⁵ Страновой обзор: Опыт Бразилии в борьбе с COVID-19 [Электронный ресурс] // Счетная палата Российской Федерации. – 2020. – URL: https://ach.gov.ru/upload/pdf/Страновой_обзор_Бразилия_рус.pdf (дата обращения: 16.10.2021).



Таким образом, несмотря на коалиционный и совещательный формат организации, БРИКС продемонстрировала в целом большую скоординированность и реальную взаимопомощь между странами, чем в МЕРКОСУР, АСЕАН, ССАГПЗ. Достаточно оперативно членами БРИКС были выделены кредиты на борьбу с пандемией через НБР, важные для финансирования первых пакетов антикризисной помощи. Признание вакцин и налаживание производства в целом идет, однако РФ и КНР пока не признают вакцины друг друга, скорее всего, из соображений экономических интересов, что безусловно будет сдерживать восстановление миграционных связей между странами и туристические потоки.

Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива.

Или отсутствие антикризисных действий на фоне нау- более сильных экономических потерь

Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ; англ. Cooperation Council for the Arab States of the Gulf, GCC) представляет собой региональную закрытую международную организацию, созданную 25 мая 1981 года. С 2015 г. создан общий рынок, и есть нацеленность на создание валютного союза. Целью организации является координация, сотрудничество и интеграция в ключевых сферах, включая разработку единого регулирования в здравоохранении и социальной сфере в целом. В нее входят: Бахрейн, Катар, Кувейт, ОАЭ, Оман, Саудовская Аравия.

ССАГПЗ была и остается, по официальной статистике, одним из наименее подверженной пандемии РИО. В начале пандемии все страны ССАГПЗ закрыли свои границы для приезжающих из-за рубежа. По мере восстановления сообщения стали вводятся стандартные требования ПЦР-тестирования, вакцинации, карантина, однако внутри стран ССАГПЗ эти требования либо вообще отменены (в случае Кувейта, Бахрейна и Катара), либо мягче, чем при сообщении с другими странами. Страны в целом признают общий пул европейских и американских вакцин. Оман и Саудовская Аравия в дополнение признают китайские вакцины. Оман признает также и российский Sputnik V¹.

¹ Oman (Travel Restrictions, COVID Tests & Quarantine Requirements) [Электронный ресурс] // Wego Travel Blog. – 2021. – URL: <https://blog.wego.com/oman-travel-restrictions-and-quarantine-requirements/> (дата обращения: 16.10.2021).



Большинство стран активно прививаются вакциной Pfizer, и в целом к октябрю 2021 в среднем привито уже 60% населения, однако уровни вакцинации несколько разнятся. Так, ОАЭ начали кампанию в декабре 2020 года, обеспечив к октябрю 2021 г. хотя бы одной дозой вакцины 95% населения. Остальные страны объединения обеспечили 57–67% населения вакциной. Вдвое от всех стран объединения отстает Кувейт с уровнем вакцинации в 34% (по состоянию на июль 2021)¹.

Таким образом несмотря на то, что ССАГПЗ является изначально довольно высокоинтегрированной организацией (общий рынок), со связанными товарными и трудовыми рынками, какого-либо серьезного уровня координации между странами не наблюдалось. Страны-участницы обсуждали вопросы, касающиеся борьбы с кризисом сообща, но принимали конкретные действия самостоятельно. Каждая из стран отдельно закупалась зарубежными вакцинами. Несмотря на наибольший спад ВВП среди остальных РИО и сильную зависимость от нефтяных цен, ССАГПЗ не вырабатывала общие антикризисные программы и не создавала общие фонды для борьбы с кризисом. Единственной серьезной интеграционной инициативой, которая заслуживает внимания – это более мягкие требования (вплоть до отсутствия требований в ПЦР тестировании/вакцинации) при пересечении границ между большинством стран РИО со второй половины 2020 г., что помогло скорее восстановить связанность рынков труда.

Наиболее сильной среди других РИО рост государственного долга в 2020 г. и самое медленное восстановление экономики в 2021 г., а также усиление экологических трендов в мире ухудшают экономические перспективы этих стран. А для стран, не накопивших резервных фондов до пандемии, возрастают риски дефолта по государственному долгу. В этом смысле 2021 г. и последующие годы будут очередным тестом на прочность интеграции и взаимовыручку для этого РИО.

Заключение

Проведенный анализ шести интеграционных объединений показал достаточно разнообразную картину эффективности их реакции на кри-

¹ Share of people vaccinated against COVID-19.

Coronavirus (COVID-19) Vaccinations – Statistics and Research [Электронный ресурс] // Our World in Data. – URL: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations> (дата обращения: 16.10.2021).



зис COVID-19 и вызванную им глобальную нестабильность. В половине рассмотренных РИО были реальные совместные антикризисные действия, гуманитарная и финансовая взаимопомощь в рамках существующих институтов и банков развития (случай ЕС, ЕАЭС, БРИКС). В других РИО наблюдалось лишь сотрудничество на уровне обсуждения проблем и совместных деклараций, но пока (по состоянию на сентябрь 2021 г.) без каких-либо значимых реальных антикризисных мер (случай ССАГПЗ и АСЕАН). В других РИО пандемия обострила кризис регионального управления: так в случае МЕРКОСУР политические противоречия фактически заблокировали сотрудничество и антикризисные инициативы, оставив страны наедине со своими проблемами.

Высокий уровень изначальной интегрированности РИО все же не определяет высокой координации в кризисные периоды, как это предполагалось изначально. Представляется, что уровень координации в большей степени зависит от наличия сильной страны/стран – лидеров в РИО, заинтересованных в сохранении и углублении интеграции в рамках РИО, выстраивании более тесных отношений и/или усилении влияния на страны-партнеры.

В каждом исследуемом РИО наблюдалось влияние глобального, регионального и локального воздействия в период пандемии. Глобальные лидеры (институты и страны) активно влияли и продолжают влиять на ключевые социально-экономические процессы в РИО.

Во-первых, именно глобальные игроки задают общие рекомендации по локдаунам, ограничительным мерам, профилактике и лечению, вакцинам. Это напрямую влияет и на миграцию, и на торговлю, и на экономическую активность, и на потребность в антикризисных бюджетах и финансировании.

Во-вторых, на глобальном уровне распределяются большие объёмы финансовой помощи в условиях спада экономик и пандемии, которые могут существенно превосходить размеры финансирования в рамках институтов РИО и их членов напрямую. Поэтому для малых стран участие в региональных блоках не является панацеей и важнейшим источником помощи в кризис. Глобализация, наличие глобальных игроков, таких как МВФ, ВБ, ЕБРР, АБР и других крупных международных институтов развития, а также стран и РИО с глобальными стратегическими интересами (США, ЕС, Китай, Россия, Индия и др.) предоставляет малым



странам дополнительные возможности и альтернативу. Это, безусловно, ослабляет интеграционную привлекательность РИО, усложняет координацию внутри РИО. Двусторонние форматы взаимодействия с внешним сильным партнером могут оказываться привлекательнее многостороннего формата внутри РИО (случай АСЕАН).

В-третьих, рынок вакцин также становится примером влияния регионального и глобального факторов. Тенденции 2021 года показывают, что для стран-лидеров (разработчиков вакцин) наличие собственной вакцины становится не только новым источником экспортных доходов, но и новым геополитическим инструментом распространения собственного влияния, а также новым инструментом (и возможностью) интегрирования стран-партнеров. К сожалению, такая избыточная «конкуренция» вакцин и задержки во взаимном признании вакцин между странами по факту задерживает процессы вакцинации в ряде стран и успешное завершение борьбы с пандемией.



III. СУВЕРЕННОЕ ГОСУДАРСТВО – ДОМИНИРУЮЩИЙ СУБЪЕКТ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ



ГОСУДАРСТВО КАК ПОЛИТИКО-УПРАВЛЯЮЩАЯ СИСТЕМА

Тихомиров Юрий Александрович – заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, член-корреспондент Международной академии сравнительного права

Введение

В современных условиях уровень и темпы социально-экономического развития любой страны во многом зависят от эффективности управления. Именно управление приводит в движение людские и иные ресурсы государства, и способствует целеустремленному воздействию на процессы в разных сферах общественной жизни. Однако, в развитии управления существует немало трудностей и недостатков, и оно нередко отстает от реальных темпов развития экономики, науки и социальной сферы. Иногда принимаются ошибочные решения, не всегда последовательно реализуются конституционные и законодательные нормы. Взаимодействие государства с внешней средой отражает подчас весьма негативное воздействие зарубежных политических институтов. Между тем глобальные процессы обеспечения благополучия людей, безопасности, сохранения экологической среды, развития образования и культуры требуют преодоления этих трудностей и поиска эффективных решений.

1. Управление: вызовы и новые задачи

В жизни человека, государства и общества решающее значение имеет познание происходящих процессов. Попытки влияния на процессы и их регулирование управлением приносят успех, если опираются на мощную научно-технологическую базу и социально-экономический по-





тенциал общества. Успех достигается только при реализации демократических принципов.

Между тем в реальной жизни мы встречаемся с многочисленными фактами слабого постижения процессов, с явлениями, которые плохо изучены. Случайность и хаосы – неперенные спутники жизни. Поэтому приходится учитывать разные тенденции развития управления. К позитивным тенденциям можно отнести планомерное воздействие на происходящие явления и события и последовательное повышение уровня управляемости. Реализация национальных целей как важнейшей задачи управления позволяет повышать уровень жизни населения.

К отрицательным тенденциям следует отнести слабую работу управленческих структур и низкую компетентность государственных служащих, ошибочные решения и нарушения законности, неумение предотвращать критические ситуации и прогнозировать варианты будущего развития.

Много зависит и от того, как понимается роль государственного управления в науке и политическими деятелями. В нашей стране много лет управление отождествляется с деятельностью исполнительно-распорядительных органов, и до сих пор ученые административисты и преподаватели делают акцент на вопросах деятельности органов, государственной службы и административной ответственности. И все же постепенно расширяется объем управления в глазах ученых, и оно более прочно связывается с деятельностью государства и выполнением его функций, с совершенствованием законодательства¹.

В экономической науке главным считается использование измеримых экономических показателей деятельности центральных, региональных и местных органов. Шагом вперед является ориентация управления на достижение высоких конечных результатов², подготовка творческой группой инициативного законопроекта о качестве государственного управления³. Попытка связать управленческие циклы с фактическими

¹ Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2018. — 496 с.

² Государственное управление: в поисках результативности / научный редактор В.А. Мау, С.Е. Нарышкин, Издательский дом «Дело», РАНХиГС, 2016. 270 с.

³ Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления / В.Н. Южаков, Э.В. Талапина, Е.И. Добролюбова, Ю.А. Тихомиров. — Москва: Издательский дом «Дело», РАНХиГС, 2020. — 150 с.



результатами вполне оправдана, хотя и требуется более гибкая характеристика меняющихся управленческих воздействий.

В нашей стране за последние годы большое внимание уделено корпоративному управлению, и это нередко приводит к недооценке государственного управления, хотя они органически связаны между собой¹. Заметим, что бизнес-структуры нередко «представлены» в общественных советах государственных органов. В свою очередь государственные органы призваны поддерживать и стимулировать развитие предпринимательства и обобщать лучший опыт.

В зарубежной литературе уделяется много внимания вопросам государственного управления. Много интересных публикаций есть во Франции, Германии, Швейцарии. Заметен акцент на определение показателей эффективности работы исполнительных органов и служащих, на широкое использование судебных процедур для рассмотрения административных споров². Наряду с традиционными подходами наблюдается стремление модернизировать управление за счет концепций сетевого государства и сетевого права благодаря цифровизации и созданию открытых платформ. Наиболее резкий подход выражен в книге американских ученых *Global Administrative Law*³, в которой признается падение роли национальных государственных органов и права и существенное повышение роли международных функциональных институтов типа МОТ, ВОЗ, ВТО и др. Однако реальная американская практика опровергает даже последнее утверждение, поскольку представляет собой открытое вмешательство во внутреннюю компетенцию национальных органов и нарушение государственного суверенитета.

Сказанное позволяет охарактеризовать государственное управление в широком смысле слова как управление делами государства (такое конституционное понятие) и организация выполнения функций государства. Это структурно-правовая система целенаправленного воздействия на разные сферы общественной жизни и происходящие процессы. Естественно, приходится учитывать многоуровневое построение

¹ Актуальные проблемы корпоративного управления / Сборник статей. Москва. «Юстицинформ», 2003. 288 с.

² Французский Кодекс административного правосудия / под ред. К. Беше-Головки, Э. В. Талапиной. – Москва: Проспект, 2019. – 448 с.

³ *Global Administrative Law / Law and Contemporary Problems*, School of Law. DukeUniversity. 2005.



как внутри страны, так и в международном плане. Тем самым удается предотвращать ненужный параллелизм, конфликтность и добиваться согласованного воздействия всех звеньев управления (снизу доверху).

Особую роль в решении задач государственного управления играет право. Правовое регулирование позволяет, во-первых, четко определять статусы и компетенции управляющих органов и их взаимоотношение между собой, во-вторых, регулировать социально значимые сферы жизнедеятельности (промышленность, торговля, транспорт, связь, наука и др.), в-третьих, устанавливать ответственность государственных и муниципальных служащих с одной стороны и меры стимулирования их с другой стороны. Выполнение этих задач возможно лишь при условии более конструктивной и организующей роли административного права¹. Но и при этом приходится преодолевать сугубо отраслевой подход к пониманию права в управлении. По нашему мнению, и теория государства, и теория права, и многие отрасли права призваны участвовать в государственном управлении. Например, не случайно в земельном, лесном, водном кодексах есть статьи о государственном управлении и государственном контроле. Поэтому системное применение права позволяет повышать качество деятельности субъектов и эффективность государственного управления в целом².

И все же в государственном управлении неизбежны многочисленные риски, которые возникают как по вине участников деятельности, так и вследствие конфликтных и непредвиденных ситуаций. К рискам нельзя относиться как к случайному явлению, поскольку они сопутствуют, по сути, всем решениям и действиям. Разработка концепции и научных рекомендаций о преодолении рисков в государственном управлении в повестке дня.

Жизнь такова, что нормальные привычные процессы управления встречаются с критическими ситуациями. Это – особый проблемный блок в механизме государственного управления, который пока мало исследован. Речь идет о критических ситуациях типа пандемии, чрезвычайных ситуациях в экологической сфере, в технологической сфере, в сфере безопасности, в сфере конфликтных и военных ситуаций. В

¹ См. подробнее: Тихомиров Ю.А. Наука административного права: преемственность и новые повороты // Административное право и процесс, 2021, № 7, С. 11-15.

² Тихомиров Ю.А. Управление на основе права: Монография. – Москва: Формула права, 2007. – 484 с.



предварительном плане отметим необходимость, во-первых, четкого законодательного регулирования механизма преодоления критических ситуаций, во-вторых, определение вариантов действий субъектов права в критических ситуациях, в-третьих, объемы и пределы изменения режимов трудовой и иной деятельности, в- четвертых, стимулирование и поддержка комплексных научных исследований для выработки средств предотвращения и преодоления критических ситуаций.

Как видно, государственное управление – это своеобразный «авангард» государства и общества, который призван стабилизировать и сохранять публичные ценности и гибко реагировать на динамику изменений в государстве и мировом сообществе.

2. Организация публичного управления

Первое условие эффективного воздействия управления на общественные процессы – это обоснованное построение механизма управления и установление порядка его функционирования. Здесь первостепенное значение имеет использование в поправках к Конституции понятия «единая система публичной власти». Данное понятие было раскрыто в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации». В ст. 6 закона трактуется понятие единой системы публичной власти как совокупности федеральных, региональных и муниципальных органов, иных государственных органов. Эти органы действуют на основе организационно-правового, функционального, финансово-бюджетного взаимодействия, что обеспечивается во многом и функцией координации, выполняемой Государственным советом. Обеспечивается обоснованная передача полномочий между уровнями публичной власти. Как видно, конструкция разделения властей получает дополнительный объем, и это позволяет полнее отразить работу всех властей. Понятие государственного управления можно рассматривать как ядро, опорную конструкцию публичного управления.

Организация управления включает несколько важных этапов и элементов. Важнейшее значение имеет характеристика системы исполнительных органов. И на федеральном, и на региональном уровнях утверждается структура этих органов, которая должна меняться в новых условиях. Соответственно этому устанавливаются статусы исполнительных и иных органов с помощью как специальных законов и положений,



так и отраслевых законов, отражающих динамику и структуру их деятельности. Остается неясным вопрос о приоритете норм первой группы актов и норм второй группы в случае совпадения их содержания.

Особого внимания требует анализ динамики компетенций публичных органов всех уровней. Точное определение предмета и сфер их деятельности, правильный набор полномочий, оснований принятия решений, четкие взаимоотношения позволяют избегать встречающиеся на практике нарушения границ компетенции. Вызывает огорчение преобладание в ряде случаев таких полномочий как проверка, установление и сбор излишней информации и т.п. Хотя сейчас в большей степени нужно усиливать прогнозно-аналитические и организационно-стимулирующие полномочия. Такие перемены благотворно отразятся в деятельности организаций, учреждений и предприятий.

В современных условиях новое содержание приобретает изменение характера взаимоотношений в процессе управления. Цифровизация позволяет предавать этим взаимоотношениям открытый и оперативный характер и исключает длительные согласования и ненужные потоки документов¹. И все же существуют разрывы связи одноименных органов по вертикали и по горизонтали. В положениях о федеральных министерствах почти нет норм о круге их взаимоотношений. Предстоит пересмотреть действующие типовые и конкретные регламенты организации работы федеральных органов. Не все они сегодня отражают реальный объем управления.

В зарубежных странах уделяется большое внимание четкой организации работы исполнительных и муниципальных органов. Используется Европейский кодекс хорошего административного поведения, содержащий правила юридического и этического характера. В Узбекистане действуют правила подготовки и принятия ведомственных нормативных актов. В Республике Молдова в Административном кодексе регулируются гарантированные обращения граждан в государственные органы и порядок их разрешения.

Изучение зарубежного опыта позволяет использовать хорошие образцы работы. Это важно применительно к институту государственной

¹ Концепция цифрового государства и цифровой правовой среды: монография /под общ. ред. Н.Н. Черногора, Д.А. Пашенцева. – Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма: ИНФРА-М, 2021. – 244 с.



службы, от качества которого зависит эффективность управления. Пока, к сожалению, встречается немало случаев нарушений законности и коррупции, низкой компетентности, злоупотреблений полномочиями. Нередко бездействует институт ответственности государственных и муниципальных служащих. Возникает своего рода третий вид их поведения между правомерным и неправомерным поведением. Имеется в виду так называемая допускаемая неправомерность до официального сигнала о нарушении законности. Поэтому предстоит обновить законодательство о государственной и муниципальной службе и соответствующие должностные регламенты и инструкции.

Последние годы меньше внимание уделяется работе юридических служб, которые действуют сами по себе в рамках соответствующих органов и организаций. Теряется связь между ними и хуже обобщается мировой опыт правоприменения. Между тем, 8 мая 2001 г. Президент Российской Федерации издал Указ № 528 «О некоторых мерах по укреплению юридических служб государственных органов». Позднее Правительство Российской Федерации утвердило положение о юридической службе федерального органа исполнительной власти¹. Полезен опыт прошлых лет, когда создавались координационные советы руководителей юридических служб в регионах. Их работа может быть полезной и сегодня, ведь цифровизация облегчает движение и использование правовой информации и поиск лучших правовых решений и действий.

Для высокого качества организации управления необходимо использовать механизмы гибкого регулирования компетенций субъектов и участников управления. Здесь особенно актуально определение подвижных объемов централизации, децентрализации и децентрализации. Речь идет об использовании стабильных критериев установления объема компетенции того или иного уровня власти, прежде всего за счет конституционных и законодательных регуляторов. Изменение ситуации побуждает нередко «к рокировкам» полномочий и предметов ведения, поспешность которых иногда себя не оправдывает. Анализ информации позволяет получать достоверную картину об изменениях ситуации, о новых явлениях, о недостатках функционирования отдельных звеньев управления.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 207 «Об утверждении типового положения о юридической службе федерального органа исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 08.04.2002, № 14, ст. 1307.



Государственное управление, как основа публичного управления в широком смысле слова, не замыкается в своих рамках. Оно широко опирается на поддержку гражданского общества и использует его институты. Поэтому к участникам управленческой деятельности можно отнести общественные объединения, партии, профсоюзы, отраслевые профессиональные объединения, Общественную палату Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации. Большую роль играют бизнес-структуры, которые в разных формах участвуют в обсуждении, принятии решений и контроле за их выполнением. Приобрел распространение аутсорсинг¹. К сожалению, в рамках аутсорсинга не всегда обеспечивается высокое качество оказания услуг, обладатель мандата не контролирует деятельность в этой сфере.

Сказанное позволяет отметить необходимость системной и обоснованной организации управления на всех уровнях. Здесь ключевое значение приобретает качество управленческого решения, о чем подробнее будет сказано ниже.

3. Оптимизация управленческих решений

Управленческое решение выступает звеном всего управленческого цикла, основным элементом механизма воздействия на социально-экономические и иные процессы в обществе. От его обоснованности и качества зависит реальное развитие экономики, социальной сферы, уровня жизни людей. Однако на практике возникает немало управленческих ошибок, нарушается связь с законами, слабо реализуются национальные цели. В докладе предпринята попытка обосновать систему мер правовой оптимизации процесса разработки, принятия и реализации управленческих решений.

Меры по оптимизации управленческих решений:

а) Конституционные и законодательные основы управленческих решений – указанные основы имеют важнейшее значение в процессе управления. Это обеспечивает их системное развитие, открытость и предсказуемость и высокую эффективность. Однако законодательные нормы нередко игнорируются, и поток решений их дробит и обессили-

¹ Шестоперов А.М. Аутсорсинг как способ оптимизации административно-управленческих процессов в органах государственной власти (на примере ФАС России). Москва, 2007.



вает, поэтому необходимо обеспечить последовательное влияние конституционных и законодательных регуляторов на все виды управленческих решений: подзаконные правовые акты, электронные документы, технические решения, договоренности и устные решения.

б) Статусное требование – принципиальное значение имеет принятие решений в соответствии с правовым статусом субъектов (органов и должностных лиц) на том уровне, где есть соответствующая компетенция, ресурсы и активные кадры. Предстоит преодолеть слабую урегулированность решений в законах, положениях и должностных регламентах.

в) Компетентность – изучение практики показывает, насколько важны действия компетентных и честных государственных и муниципальных служащих, хорошо знающих свои права и обязанности. Это позволяет избегать многочисленные случаи безответственности за реализацию решений и должностных бездействий. Актуален вопрос об использовании новейших технических устройств (робот, искусственный интеллект), когда предстоит четко определить границы решений, принимаемых ими самостоятельно и под контролем человека. Возникает феномен «разделенной ответственности» (разработчика программы, технического оператора и работника).

г) Соблюдение процедур – эффективность управленческих решений во многом зависит от четкого соблюдения процедур. Пока же административные и иные регламенты остаются в стороне, и некоторые из них не соответствуют новым вызовам. Предстоит изменить типовые и конкретные регламенты с учетом возможностей цифровизации управления. Процедуры должны обеспечивать широкий круг участников разработки и принятия решений.

д) Администрирование и правоприменение – необходимо решительно преодолевать недооценку механизмов реализации решений и ту односторонность, которая связана лишь с финансовыми средствами либо с контрольными действиями. Хорошее администрирование означает, во-первых, использование комплекса средств реализации законов и решений (организационных, материальных, социально-психологических, правовых, технических). Во-вторых, в него должно быть включено последовательное правоприменение, начиная с информированности и знания решения и завершая способами оценками его эффективности.



е) Общественная поддержка – следует преодолевать сугубо бюрократический стиль «аппаратной» подготовки и принятия решений. Между тем, от участия граждан и институтов гражданского общества зависит правильный выбор момента, цели и средств достижения результата, а также общественная поддержка. Анализ социологических данных подтверждает это наблюдение.

ж) Качество решения – речь идет, во-первых, о правильном выборе оснований для принятий решений в соответствии с законом и с учетом конкретных ситуаций. Во-вторых, необходимо повысить удельный вес инициативных и творческих решений на основе прогнозных оценок и уменьшить количество решений, принимаемых по шаблону, по поручениям, по соображениям перестраховки. В-третьих, решение должно быть обеспечено как возможностью активной деятельности субъектов, так и необходимыми ресурсами.

з) Информационные технологии – от использования права зависит освоение широкого спектра информационных источников, реальный оборот данных и та мера информационной обоснованности, которая гарантирует успех решения. Нужны меры по усилению ответственности за правильное и полное использование информации.

Своевременность и обоснованность решений во многом зависит от умения правильно реагировать на происходящие процессы. Замечено, что в условиях централизации или децентрализации меняются центры принятий решений. В кризисных ситуациях, включая пандемию, вырастает объем оперативных и чрезвычайных мер органов публичной власти, ведущих к некоторому ограничению прав граждан и бизнеса. При этом базовые принципы нарушать нельзя. В повестке дня введение методических рекомендаций по диагностике рисков в процессе принятия и реализации управленческих решений. Это возможно как в правительственных актах, так и в отдельных отраслевых и локальных документах.

В процессе управления государственными и экономическими делами необходимо изменить отношение к управленческим решениям. Они должны быть ритмизированы и строго легальны. Для этого требуется углубить изучение теории решений, концепции правовых управленческих решений и выработать шкалы показателей их эффективности.



4. Механизм управленческого воздействия

Именно данное явление отражает концентрат реализации целей и решений в реальной практике. Приходится при этом преодолевать некоторые иллюзии и консервативные традиции. До сих пор эта сфера сводится к механической цепочке актов «во исполнение», что верно лишь отчасти. Сохраняет устойчивость взгляд о желательности получения дополнительных денежных средств и иных ресурсов как условие реализации решения. Наконец, считается достаточным принять решение и как бы автоматически ожидать получение необходимых результатов. Такие взгляды и традиции не отражают системного подхода к функционированию управления.

С юридической точки зрения очень важно устанавливать корреляцию между нормами и показателями их фактического действия. Столь же необходимо и использовать индикаторы бездействия и нарушений законодательства¹. Весьма существенным фактором является использование потенциала всех отраслей права для реализации закона и управленческого решения. Автор обосновал в этой связи формулу правового воздействия, включающего действие норм, действие институтов и социальную деятельность². Следующий шаг – это признание ритмичности и комплексности прав администрирования как системы взаимосвязанных и последовательных действий³. Эти действия могут быть различными - координационными, организационными, финансовыми, материальными, идеологическими, техническими.

Таким образом, управленческое воздействие представляет собой механизм ритмичного использования комплексных средств для решения задачи и получения намеченных результатов. В этом механизме можно увидеть несколько элементов:

а) сбор, анализ и использование информации, позволяющей получать достоверные сведения о происходящих процессах. Управление большими данными расширяет информационную базу управленческих решений и действий.

¹ Законность: теория и практика: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Н.В. Субанова. 3-е изд. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2017. – 400 с.

² Тихомиров Ю.А. Право: традиции и новые повороты: монография. – Москва: Проспект, 2021. – 208 с.

³ Правовое администрирование в экономике: монография / под ред. Ю.А. Тихомирова. – Москва: ЮСТИЦИЯ, 2018. – 306 с.



б) непрерывный мониторинг, в том числе правовой мониторинг, позволяют непрерывно наблюдать за процессами реализации законов и иных решений, анализировать ситуацию, отклонения и принимать необходимые меры. Действует Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», использование которого следует расширить во всех сферах и сделать более оперативным. Это позволит лучше реагировать на ход реализации национальных целей и проектов.

в) прогнозирование выступает важным способом научного предвидения будущих процессов и выбора на основе вариативного анализа оптимальных решений и действий. Экономико-математические аспекты прогнозирования разработаны в научной литературе¹. Все более активно развивается юридическое прогнозирование, которое автор считает важным элементом предвидения динамики объектов регулирования, регуляторов, статуса и взаимосвязи субъектов, а также диагностики рисков. Получает развитие моделирование процессов.

г) получает признание механизм планирования, чему способствует Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Планы и связанные с ними стратегии служат способом строгих расчетов и оценок, и имеют отношение ко всем уровням управления.

д) подготовка и принятие решения служат движущей силой управленческого воздействия. В нем главный заряд преобразований и формирований новых состояний в обществе. Подробно об этом будет рассказано ниже.

е) комплекс последовательных действий позволяет на основе операционального анализа переводить нормы, показатели и индикаторы в практическую деятельность людей и организаций.

ж) эффективный контроль способствует повышению эффективности управления. В практике встречается, однако, немало случаев преувеличенного значения контроля, игнорирование статуса и самостоятельности проверяемых субъектов права. Поэтому нужны усилия по реализации Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

¹ Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование. Москва: Экономика, 2008. – 575 с.



з) оценка результатов позволяет определить степень достижения поставленных целей и выполнения решений, обнаружить отклонения и их причины. Именно здесь на финише управленческого воздействия наглядно ощутим переход норм и правил в практическую деятельность и новые состояния.

Управленческое воздействие не сводится к замкнутому циклу решений и действий. Это непрерывно развивающийся процесс воздействия на социально-экономические, экологические, политические процессы и изменения их в том русле, которое намечено в законах и решениях. Динамика управленческих воздействий требует постоянного внимания и серьезных научных исследований, поскольку вызовы внутри страны и вызовы внешней среды влияют на ритмичность этих воздействий и тогда нужны серьезные корректировки.

5. Изменение управленческого мышления и поведения

Существует традиция рассматривать такие средства управленческого воздействия как организационные, нормативные, финансовые и др. В стороне остается человеческий фактор, т.е. реальное мышление и сознание всех участников управленческой деятельности и их реальное поведение – разнообразные действия, ошибки, бездействие и т.д. Такую недооценку надо решительно преодолевать. И тогда удастся реально улучшать качество управления.

Пока же мы наблюдаем преобладание в ряде случаев консервативного и пассивного мышления, жестко-командного, послушного и подражательного мышления. На смену этим типам мышления должно приходиться творческое мышление, для которого характерно объективность и достоверность, честность, новаторство, инициативность, партнерство.

Понятно, что мышление должно сохранять верность ценностям государства и общества, и в то же время меняться в новых условиях общественного развития. Участники управления имеют свои статусы, которые нередко нарушаются в ту или иную сторону. Некоторым служащим хочется играть большую роль, некоторым меньшую роль, кто-то вмешивается в компетенцию других участников, а некоторые злоупотребляют полномочиями, допускают коррупционные правонарушения. Анализ реальных социально-правовых ролей должен проводиться на всех



уровнях управления, поскольку без этого трудно оценить реальные причины тех или иных ситуаций.

Поэтому важное значение имеет вопрос о стилях управления, которые могут быть устойчивыми, а также весьма подвижными. Положительное значение имеют такие стили как правомерная деятельность, диалоговая (доверительная) деятельность, целеустремленная, системная, партнерская деятельность. Постепенное формирование таких стилей требует повседневных усилий и внимания.

Это позволяет избегать многих ошибок в управленческой деятельности. Одни ошибки связаны с неверным определением целей и задач, другие с ошибками в расчетах, третьи - с нарушениями уровня компетенции субъектов, принимающих решения. Заметно влияние социально-психологических факторов – характера и эмоционального состояния человека, межличностных отношений и т.п. Отсюда очевидны ошибки вследствие субъективизма. Есть ошибки очевидные, повторяющиеся, но есть и те, которые являются скрытыми и здесь помогают упомянутые выше методы анализа информации, прогнозирования и мониторинга.

Для повышения уровня мышления и эффективности поведения в механизме управления важно организовать систематическую учебу в области науки управления для всех субъектов и участников управления. Это позволит им овладеть более высокой компетентностью и умением работать в командах и с партнерами. Формирование высокого чувства гражданственности и патриотизма способствует повышению ответственности государственных и муниципальных служащих за свою деятельность.

6. Достижение устойчивости и созидательное развитие в государстве

Охарактеризованный выше механизм управленческого воздействия необходимо использовать для анализа реальных процессов в обществе. Это позволит реально оценить эффективность управления и те перемены и изменения, которые происходят вследствие его воздействия. Во всех случаях наблюдается своеобразное переплетение элементов механизма для решения практических задач. Можно заметить формирование крупных социально-экономических комплексов, которые объединяют и ориентируют разные отрасли для решения стратегических задач. Такие комплексы требуют гибкого управления. Здесь, во-первых, необ-



ходимо четко определить «головную» структуру, которая отвечает за развитие комплекса на правительственном и ведомственном уровнях. Такая структура может получить временно в порядке децентрации некоторые дополнительные полномочия и право координировать использование финансовых и иных ресурсов.

Вместе с тем такие комплексы должны иметь четкое правовое обеспечение за счет использования норм разных отраслей законодательства. Все это позволит лучше реализовывать национальные цели в соответствии с популярным ныне методом проектного и программно-целевого управления.

Ниже рассматриваются некоторые управленческие комплексы:

а) активизация человеческого фактора. Данный комплекс отражает основную целевую ориентацию нашего государства и механизма управления. И здесь есть два аспекта. Первый – обеспечение самореализации личности путем применения законодательства о здравоохранении, образовании, культуре, спорте, социальном обеспечении. Соответствующие публичные органы призваны делать соответствующий акцент в своей деятельности и способствовать использованию установленных гарантий и применению новых технологий. Пример медицины кажется весьма показательным¹. Второй аспект – это обеспечение демократического потенциала управления за счет активного участия граждан в управлении делами государства путем выборов, внесения предложений, обсуждений проектов решений, каналов общественного мнения. Как отмечалось выше, здесь полезна деятельность институтов гражданского общества, которые призваны действовать на всех этапах управленческого цикла². И здесь гибкий стиль публичных органов и заинтересованное отношение служащих поддерживает и стимулирует гражданские инициативы.

б) научно-технологическое развитие. В современный период именно наука выходит на передний план общественной жизни и проникает во все сферы. Научные исследования, разработки и рекомендации должны быть признаны приоритетными при подготовке важнейших решений.

¹ Право и биомедицина: монография / отв. ред. Ф.В. Цомартова. – Москва: ИЗиСП: Норма: ИНФРА-М, 2021. – 136 с.

² Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2020 год [Электронный ресурс] // Общественная палата Российской Федерации. 2020. URL: <http://report2020.oprf.ru/> (дата обращения: 15.10.2021).



Публичные органы и бизнес взаимодействуют в этой сфере, способствуя в разных сферах развитию научно-технического творчества граждан. Важное значение имеет реализация Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», нормы которого гарантируют проведение исследований и полезные научно-практические разработки. Известная Стратегия научно-технологического развития ориентирует все публичные органы на первостепенное значение новых информационных технологий и открытий в разных сферах. Однако нередко мешает консерватизм мышления и нежелание использовать научно-технические достижения, хотя именно они могут служить одним из критериев качества управленческой работы. Обмен опытом национальной науки и зарубежной науки служит общему делу¹.

в) обеспечение развития реальной экономики. Некоторое забвение этой темы побуждает особо отметить выдвигание в центр управленческой деятельности актуальных вопросов развития промышленности, сельского хозяйства, торговли, связи, транспорта. Здесь важно, прежде всего, деловое взаимодействие публичных органов с государственными корпорациями и бизнес-структурами, и поиск гибких форм согласованных действий. Требуется дополнительных усилий реализация Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации». В последнем случае нужно учесть гибкое соотношение организации внутренней и внешней торговли и правильные действия производителей, торговцев и покупателей в правовом пространстве.

Здесь также многое зависит от разработки новой продукции. Примером служит Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 августа 2021 г. № 2162-р «Об утверждении Концепции развития водородной энергетики в Российской Федерации».

г) экология и ресурсы. Рациональное использование ресурсов, сохранение климата и реализация экологической программы ориентиру-

¹ Методология правового регулирования науки и научных исследований: международный и национальный опыты: монография / отв. ред. Н.Г. Доронина. – Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2020. – 272 с.



ют и субъекты, и участников управления на целеустремленную работу в этой сфере. Проблема ресурсов ключевая для нашей страны и других государств. В России действуют законы о недрах, об электроэнергетике, о газоснабжении и др., однако деятельность в этой сфере нередко осуществляется без взаимодействия федеральных и региональных органов и без учета возможностей согласованного использования разных видов ресурсов. Здесь нужна строгая государственная координация и формирование согласованного пакета законодательных и иных правовых актов. В современном мире актуальное значение приобретает решение экологических проблем, поскольку нарушение климатического равновесия уже приносит немало трудностей. И здесь взаимодействие разных органов позволяет решать комплексные задачи и реализовывать как международные договоренности в этой сфере, так и национальные нормы. Однако субъекты права нарушают законность и нередко игнорируют строгие экологические стандарты поэтому нужно считать юридико-экологические императивы важнейшей доминантой управленческой и производственной деятельности¹.

д) обоснованное развитие территориально-экономических комплексов позволяет решать две задачи. Во-первых, достигается та степень децентрализации управления, которая позволяет субъектам Российской Федерации активно и заинтересованно участвовать в реализации национальных целей и проектов, использовать внешние ресурсы и возможности. Во-вторых, громадные размеры территории России придают особое значение освоению регионов Дальнего Востока, Арктической зоны. Действуют законы об ускоренном развитии отдельных регионов, о программах совместной деятельности властных и коммерческих структур. Но пока отстают вопросы инфраструктуры, привлечения трудовых ресурсов и т.д., поэтому на Восточном экономическом форуме 2021 г. рассматривались вопросы дополнительной поддержки предпринимательства за счет снижения и моратория на налоги и платежи, расширения сети школ и вузов, увеличения капиталовложения в ЖКХ. Можно предвидеть усиление координационных функций в этом регионе не только Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, но и других структур. Программно-

¹ Право и климат планеты / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов, Н.В. Кичигин. – Москва: ЮСТИЦИЯ, 2018. – 180 с.



целевой метод и здесь позволит консолидировать усилия государства, организаций и граждан.

е) управление призвано в максимальной степени учитывать развитие внешней среды для определения стратегий действий. Россия уделяет большое внимание развитию международного сотрудничества, заключению договоров и соглашений, взаимодействию национальных и международных структур. В этой связи актуальна проблема соотношения решений и рекомендаций международных структур с национальными правовыми актами. Активно развивается взаимодействие стран в рамках ЕврАзЭС, в частности, в формировании единых рынков нефти, нефтепродуктов и газа.

Укрепление и защита суверенитета России требует от государственных органов адекватной реакции на попытки вмешательства некоторых иностранных государств и Европейского союза в сферу юрисдикции нашей страны. Это является актуальной задачей не только публичных органов, но и всех организаций и граждан. Все это должно способствовать укреплению безопасности и правопорядка. Таким образом, предстоит совершенствование управления крупными социально-экономическими комплексами и повышение роли России в управлении международными делами.

Прогнозные оценки

Проведенный анализ позволяет предложить некоторые оценки прогностического характера в сфере государственного управления.

1. Можно предвидеть, что преодоление известного консерватизма в управлении позволит придать его структурам и механизму роль активного познания происходящих процессов. Укрепление прогнозно-аналитической функции расширяет возможности более обоснованного и опережающего воздействия управления на социально-экономические и иные процессы.

2. Повышение качества управленческих институтов и компетентности государственных и муниципальных служащих позволит преодолеть некоторое отставание их от реальных темпов развития. Повышение качества решений и действий позволит избегать частых ошибок и поправок в правовые акты и документы и укрепит доверие между публичной властью и гражданским обществом.



3. Неминуемые риски в экономике и социальной сфере, критические ситуации диктуют необходимость формирования четкой превентивно-сигнальной и мощной защиты правопорядка, ценностей общества и человека. В противном случае отклонения от намеченного курса действий всегда будут казаться случайностью, и приводить к замедлению экономического роста.

4. Расширение цифровизации в управлении не должно приводить к умалению роли человека и его творческих возможностей. Такую опасность можно предвидеть. Предстоит поэтому более обоснованно определять этапы и сферы цифровизации, видоизменения функции управления, с одной стороны, и увеличения возможности гармоничного развития познавательных способностей человека, с другой. Адаптацию управления к процессам цифровизации нужно рассматривать как одно из направлений в повышении социально-экономической эффективности управления.

5. Было бы неправильным рассматривать развитие государственного управления как изолированное явление, поскольку это разрывает корреляцию с объективными закономерностями. Можно предвидеть, что управление будет развиваться в широком социальном контексте, используя как способы поддержки и стимулирования граждан и бизнеса, так и императивные методы для обеспечения публичных интересов в различных сферах жизни.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

Гришковец Алексей Алексеевич – доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления

Главная проблема, которая на данном этапе развития общества и государства существует в России, – это, на мой взгляд, проблема бедности значительного количества сограждан и связанная с ней проблема отчужденности граждан от государства. Говоря о глобальной нестабильности, мы должны противопоставить ей внутреннюю стабильность. Необходимо признать, что у нас пока сохраняется большой процент граждан, которые живут в бедности. Это те, чьи денежные доходы ниже прожиточного минимума, величина которого, напомним, с 1 января 2021 года в целом по Российской Федерации на душу населения составляет 11653 рубля. Напомним, количество бедных, т.е. населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, установленного на 2021 год, в целом по стране по данным Росстата за I полугодие составил 19,1 млн. человек, или 13,1% от общей численности населения¹. А если человек получает немногим больше прожиточного минимума, это – разве это не бедность? Получающий 20–25 тысяч в месяц – это почти то же самое, т.е., по сути, бедность. Данную проблему нужно безотлагательно решать.

Долгое время много говорилось о том, что у нас должны быть национальные цели. Однако эти цели никто четко не формулировал и не объяснил, как их достигнуть. Ситуация изменилась после издания Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О на-

¹ См.: О соотношении денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума, установленной на 2021 год, и численности малоимущего населения за I и II кварталы 2021 года [Электронный ресурс] // Росстат. 2021. URL: https://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/143.htm (дата обращения: 19.10.2021).



циональных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»¹. В нем глава государства выделяет такие цели, как сохранение населения, здоровье и благополучие людей; возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация. Это те цели, которые определил Президент страны. Они ясны, понятны и реалистичны. Вряд ли кто-то станет здесь спорить. Поэтому нужно сосредоточиться на их достижении. При этом следует больше внимания уделять внутренним процессам. Опыт прошлого показывает, что распад СССР во многом был обусловлен нерешенностью копившихся годами внутренних проблем.

И, естественно, нужна активная международная политика. Уже говорилось о возможной международной изоляции России. Не могу с этим согласиться, потому что Россия – это крупнейшая в военном отношении держава, это огромные сырьевые ресурсы, которые всегда будут востребованы. Поэтому диалог с Россией будет всегда. Вопрос: в каком формате? Наша страна должна вести активную работу по вытеснению конкурентов. Прекрасный пример, когда Россия занимает активную позицию в Африке. И так нужно делать везде, где только можно. Предлагать тем государствам, которые имеют давние хорошие связи с Россией, возможность сотрудничества строго на взаимовыгодной основе. Выделение ресурсов и оказание помощи, как это в свое время делал СССР, исходя из идеологических соображений и ничего не требуя взамен, должно остаться в прошлом. Только прагматичный подход и обязательно взаимовыгодное сотрудничество.

Современный, динамично развивающийся мир, как отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая 14 октября 2021 года на III Евразийском женском форуме, ставит перед обществом, перед государствами новые задачи. Среди этих задач глава государства специально выделил вопросы устойчивого экономического развития², причем поставил эти вопросы на первое место, впереди проблем той

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации, 27.07.2020, № 30, ст. 4884.

² Третий Евразийский женский форум [Электронный ресурс] // Президент России. 14.10.2021. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/speeches/66924> (дата обращения: 14.10.2021).



же экологии или новых подходов к образованию, как видно, отдавая им явный приоритет. Такой приоритет очевиден. От состояния экономики в решающей степени зависит положение дел практически во всех других сферах общественной жизни.

Значение экономического развития, которое является основой повышения благосостояния населения, велико для любой страны современного мира. При этом именно государство несет ответственность за содействие экономическому развитию своего народа. Об этом прямо сказано в статье 7 Хартии экономических прав и обязанностей государств, принятой резолюцией 3281 (XXIX) Генеральной ассамблеи ООН от 12 декабря 1974 года¹. Тем более важно, чтобы это развитие было стабильным, осуществлялось на основе устойчивого экономического роста. Поэтому вполне закономерно, что в результате принятия Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»² – в новой статье 75.1 Конституции появилась общая норма об устойчивом экономическом росте. Однако конституционные нормы обычно лишь декларируют соответствующие положения, которые конкретизируются в законодательстве и осуществляемой на их основе практической деятельности органов публичной власти. Поэтому необходимо пусть в самом общем виде, определиться с тем, что есть экономический рост, и какой рост следует считать устойчивым.

Традиционно экономический рост ассоциируется с ростом такого сугубо экономического показателя, как валовой внутренний продукт (ВВП). Его стабильный рост на достаточно высоком уровне даже в неблагоприятных условиях, связанных с процессами, протекающими в мировой экономике, а ее с завидной регулярностью потрясают различные кризисы, как представляется, и должен рассматриваться в качестве устойчивого экономического роста.

¹ Хартия экономических прав и обязанностей государств [Электронный ресурс] // Организация Объединённых Наций. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/rights_and_duties.shtml (дата обращения: 13.10.2021).

² Закон 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» // Собрание законодательства Российской Федерации, 16.03.2020, № 11, ст. 1416.



Как известно, экономика – это система производства, распределения обмена и потребления. Ее основой является наемный труд, производство товаров, работ, услуг. Если говорить об условиях, то, как представляется, это обстоятельства, от которых зависит устойчивый экономический рост. Очевидно, что нужен не просто рост, а именно рост устойчивый. Прежде всего, это условия правовые, достаточная нормативная правовая база. Не менее, а возможно даже более значимы организационные условия. Таковыми следует признать систему органов публичной власти, наделенных полномочиями в области экономики. Здесь своеобразная «пальма первенства» принадлежит российскому Правительству. Напомним, в статье 18 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹ специально определены его полномочия в области экономики, реализуя которые, Правительство призвано обеспечивать устойчивый экономический рост.

Обеспечение устойчивого экономического роста – важнейшая задача Правительства Российской Федерации, решать которую оно призвано в рамках реализации такого его полномочия, как регулирование экономических процессов.

Современная экономика основана на наемном труде. Поэтому всякий экономический рост, тем более рост устойчивый, зависит от трудовых ресурсов, которыми располагает экономика той или иной страны, их качества и количества. Ю.А. Тихомиров совершенно прав, когда полагает, что человеческий фактор приобретает значение определяющего и в экономике, и в социальной сфере. Социально-экономические процессы, как объект воздействия, требуют новых способов и институтов регулирования и воздействия². Опыт правовых, экономически развитых, демократических государств современного мира убедительно показывает, что важным источником трудовых ресурсов является миграция. Миграция работников высокой квалификации – важный источник экономического роста в принимающих странах. Одна из стратегических задач государства – создание условий и механизмов для привлечения востребованных экономикой высококвалифицированных специалистов разного профиля, предпринима-

¹ Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 09.11.2020, № 45, ст. 7061.

² См.: Тихомиров Ю.А. Современная теория административного права // Государство и право. 2004. № 11. С. 10-18.



телей и инвесторов, прежде всего на договорной основе¹. Миграционные процессы ускоряют социально-экономическое развитие и обеспечивают благосостояние населения. Для реализации положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах, вся система управления ими в Российской Федерации должна быть модернизирована.

В специальной литературе вполне справедливо отмечалось, что одной из целей административно-правового регулирования миграционных процессов является обеспечение устойчивого социально-экономического развития страны². Действительно, мигранты являются значительным по объему источником трудовых ресурсов, нехватка которых остро ощущается в России из-за неблагоприятной демографической ситуации, осложненной к тому же пандемией, вынудившей многих трудовых мигрантов покинуть нашу страну. В настоящее время в России наблюдаются процессы либерализации миграционного законодательства, смягчения в значительной степени административного режима в сфере миграции. Эти процессы обусловлены сложной демографической ситуацией, а также проведением мероприятий по противодействию пандемии COVID-19. В частности, предусматривается упрощение приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих компетенции, востребованные экономикой.

Существенным фактором, способствующим устойчивому экономическому росту, может и должна стать мобилизация внутренних ресурсов страны за счет решения проблемы **эффективного управления средствами федерального бюджета**. Приходится признать: умело расходовать средства федерального бюджета, тем более в условиях экономических трудностей и антироссийских санкций со стороны стран запада, пока, к сожалению, не получается, что свидетельствует о качестве государственного управления в современной России³. Проблема эта не осталась незамеченной. Председатель Счетной палаты Российской Федерации, авторитетный отечественный экономист А.В. Кудрин полагает, что только на федеральном бюджете пяти-

¹ См.: Зубарева Л.Л. Преступность иностранцев и лиц без гражданства: характеристика, причины, предупреждение: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: специальность 12.00.08. - Минск, 2017. - 23 с.

² См.: Прудникова Т.А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов (современность и перспективы). Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя. 2016. С. 16

³ См.: Гришковец А.А. Федеральный бюджет: правовая форма и процедура принятия // Труды Института государства и права РАН. 1/2016. С. 200.



процентное повышение эффективности принесет более триллиона рублей. Это, по его мнению, вполне разумная и достижимая задача. Причем, подчеркнул А.В. Кудрин, есть отрасли, где нам удастся добиться повышения на 20–30%¹. Если добавить к экономии на федеральном уровне аналогичную 5% или даже 3%-ю экономию на уровне региональном, а расходная часть совокупных бюджетов субъектов Российской Федерации составляет по информации того же А.В. Кудрина порядка 15 трлн., то это еще 750 млрд. или 450 млрд. рублей. Экономленные средства позволят дополнительно стимулировать экономику и способствовать социальному развитию страны. Думается, российское Правительство, отвечающее за исполнение федерального бюджета, совместно со Счетной палатой Российской Федерации должны усилить предварительный и текущий финансовый контроль расходования средств федерального бюджета.

Основой основ рыночной экономики является наемный труд, который является основой благосостояния абсолютного большинства населения современной России. Приходится признать, что пандемия крайне негативно повлияла на состояние рынка труда. Многие люди потеряли работу, лишились средств к существованию, в результате чего оказались в трудной жизненной ситуации. На необходимость восстановить рынок труда обратил внимание в ежегодном послании Федеральному Собранию 2021 года Президент Российской Федерации². Глава государства подчеркнул, что для поддержки создания новых рабочих мест государство будет поощрять предпринимательскую инициативу, стимулировать частные инвестиции. Активную и целенаправленную работу по восстановлению рынка труда проводит, исходя из установок Президента, российское Правительство. За счет совместной работы региональной и федеральной власти удалось сохранить экономическую стабильность на большинстве производств и, как следствие, занятость, выступая 12 мая 2021 года в Государственной Думе с отчетом, отметил Председатель Правительства Российской Федерации М.В. Мишустин³. Он проинфор-

¹ См.: «Рост ВВП вряд ли будет 3%, хотя близко к этому» // «Известия». 25.05.2021. URL: <https://iz.ru/1168577/anna-kaledina/rost-wp-vriad-li-budet-3-khotia-blizko-k-etomu> (дата обращения: 12.10.2021).

² Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс] // Президент России. 21.04.2021. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/65418> (дата обращения: 17.10.2021).

³ Ежегодный отчет Правительства в Государственной Думе [Электронный ресурс] // Правительство России. 12.05.2021. URL: <http://www.government.ru/news/42158/> (дата обращения: 18.10.2021).



мировал парламентариев, что Правительство совместно с регионами разработало соответствующие комплексы мер, направленных на восстановление рынка труда, для каждого субъекта Российской Федерации. В 17 из них рынок труда вернулся к значениям, которые существовали до распространения коронавируса. В этой связи представляется своевременным внесение изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, касающихся работы в дистанционном режиме, установления порядка временного перевода сотрудников на так называемую «удалёнку», и Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в части создания единой цифровой платформы занятости, которая позволит облегчить трудоустройство. В данном случае речь идет соответственно о Федеральном законе от 8 декабря 2020 года № 407-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях»¹ и Федеральном законе от 28 июня 2021 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и статью 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»². В частности, последний предусматривает создание Единой цифровой платформы в сфере занятости и трудовых отношений «Работа в России» (единая цифровая платформа), на которой работодатели обязаны размещать данные об имеющихся у них вакансиях.

Поддержка и развитие регионов. В соответствии с частью 1 статьи 1 Конституции России наша страна имеет федеративное государственное устройство. В состав Российской Федерации входят 85 субъектов. Все они равноправны (часть 1 статьи 5 Конституции Российской Федерации). Однако при их юридическом равенстве в экономическом отношении регионы во многих случаях кардинально различаются. Рос-

¹ Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 407-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части регулирования дистанционной (удаленной) работы и временного перевода работника на дистанционную (удаленную) работу по инициативе работодателя в исключительных случаях» // Собрание законодательства Российской Федерации, 14.12.2020, № 50 (часть III), ст. 8052.

² Федеральный закон от 28 июня 2021 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и статью 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.07.2021, № 27 (часть I), ст. 5047.



сия во многих отношениях страна сложная (значительная протяженность территории и при этом недостаточная развитость коммуникаций, многонациональный состав населения, неравномерное распределение населения преимущественно в европейской части страны и отток его из районов Сибири и Дальнего Востока, тяжелая демографическая ситуация и депопуляция населения, сохраняющаяся во многих случаях неэффективность государственного управления и высокий уровень коррупции, санкции со стороны стран Запада и их союзников и ряд других). Ее поступательное социально-экономическое развитие, движение вперед, вряд ли возможно без поддержки регионов со стороны федерального центра. Основные направления такой поддержки обозначил, выступая 12 мая 2021 года в Государственной Думе с ежегодным отчетом о проделанной работе, председатель российского Правительства М.В. Мишустин. Первое – это снижение долговой нагрузки на бюджеты. Практически по всему объему реструктурированной задолженности по бюджетным кредитам были перенесены сроки погашения, чтобы аккумулировать ресурсы для профилактики коронавируса.

Устойчивость экономического роста в значительной степени зависит от слаженной, скоординированной работы федеральных органов исполнительной власти, их умения оперативно и действенно реагировать на различные вызовы и угрозы, которые с завидной регулярностью возникают в современном мире, что особенно рельефно проявилось в условиях пандемии, которая оказалась серьезным испытанием для отечественной экономики. Неслучайно поэтому был образован Координационный центр Правительства Российской Федерации, действующий на основании положения, утвержденного правительственным постановлением от 12 февраля 2021 г. № 171¹. Центр является постоянно действующим органом при Правительстве Российской Федерации, образованным в целях обеспечения оперативных и согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при разрешении инцидентов (штатных и нештатных ситуаций), проработки приоритетных задач Правительства Российской Федерации и выполнения выделенных проектов.

¹ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2021 г. № 171 «О Координационном центре Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 01.03.2021, № 9, ст. 1485.



В составе центра организованы: ситуационная группа, стратегическая группа, проектная группа.

Важным документом является **Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года**, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 г. № 2765-р¹ во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 5 августа 2021 года Пр-1383². Документ не только включает в себя новые инициативы, государственные программы и проекты, определяет логику их реализации. В нём содержатся только системные показатели и основные задачи, а детализация и индикаторы распределены по государственным и региональным программам. Реализация плана обеспечит возврат к траектории устойчивого экономического роста и роста доходов населения, а также национальных целей развития, которые определены в указе Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474³. Напомним, в качестве национальных целей определены: сохранение населения, здоровье и благополучие людей; возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация.

В заключении еще раз повторюсь – России прежде всего нужна внутренняя стабильность. Если ее обеспечить, то в этом случае решение всех остальных проблем намного упростится. Главные задачи, которые предстоит решить: решительная борьба с бедностью, повышение доходов и улучшение качества жизни населения страны, преодоление отчуждения граждан от государства. Высокопоставленные представители публичной власти должны активно подавать личный пример в тех начинаниях, в которых государство призывает участвовать простых граждан.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 г. № 2765-р «Об утверждении Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации, 18.10.2021, № 42, ст. 7157.

² Перечень поручений по итогам заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам [Электронный ресурс] // Президент России. 05.08.2021. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/66331> (дата обращения: 17.10.2021).

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474.



IV. РЕГИОНАЛЬНЫЙ
ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УРОВЕНЬ:
ВЫЯВЛЕНИЕ ПРОБЛЕМ
И ПОИСК РЕШЕНИЙ



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

Чертков Александр Николаевич – доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления

Мировые глобальные политические, социально-экономические, культурно-идеологические и иные процессы, любого рода трансформации, как спады и кризисы, включая научно-техническую революцию, не могут не влиять на регионы разных стран, жизнь их населения, условия осуществления публичной власти.

Современный период развития общества и государства нередко называют «эпохой глубинной трансформации», «макросдвигом», обусловленным технологическими инновациями, «фазовым переходом», за которым мы увидим новый тип общества и государства. Пандемия, будучи негативным кризисным фактором – одновременно стала непревзойденным катализатором цифровизации. Полагаем, что глобальный мировой кризис может являться и основой перехода к новому типу властеотношений, в том числе новому регионализму.

Важной целью оптимизации российского федерализма в этих условиях видится формирование механизма обеспечения разумного соотношения полномочий и ресурсов. Важен рост бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации за счет стимулов принятия регионами мер по их социально-экономическому развитию в сочетании с ослаблением централизации налоговых доходов.

Тенденция расширения расходных полномочий субъектов Российской Федерации сохранялась на протяжении всех последних лет. Федеральные органы государственной власти делегировали выполнение значительной части социально-экономических задач регионам, в ряде





случаев не обеспечив в должной мере их соответствующим финансированием. В последние годы значительное число полномочий появилось либо было расширено непосредственно в ст. 26. 3. Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в 2017 – 2018 гг.), а также отраслевыми законами (особенно - в 2019 – 2021 гг.).

Практически любое переданное полномочие требует дополнительных расходов региональных бюджетов и усилий со стороны органов публичной власти субъектов Российской Федерации, даже если нет необходимости в формировании новых органов, их подразделений, учреждений или предприятий. Наличие возможностей передачи федеральных полномочий без субвенций создает существенный риск как для развития регионов, так и для реализации прав граждан. Именно проблема передачи полномочий без ресурсного обеспечения стала одним из источников глубокого социально-экономического кризиса 1990-х гг.

Не следует обманываться факультативным (добровольным) исполнением некоторых полномочий субъектами Российской Федерации, поскольку фактически не исполнять их регионы едва ли могут в силу социальной значимости данных полномочий, что наглядно иллюстрирует сфера выявления, оценки и ликвидации накопленного вреда окружающей среде.

Полагаем, что необходимо дополнительное финансирование соответствующих мероприятий со стороны Российской Федерации, а также увеличение источников доходов бюджетов субъектов Российской Федерации.

Отмеченная выше недостаточность ресурсного обеспечения полномочий субъектов Российской Федерации проистекает не из избыточности полномочий – а именно из нехватки ресурсов. Более того, полномочий у российских регионов не хватает во многих сферах, имманентно присущих именно субъектам федеративного государства.

Пандемия показала, что у регионов явно не хватает собственных полномочий для противодействия распространению инфекции и преодоления коронакризиса в целом. Проблема традиционно решалась в основном за счет делегирования необходимых полномочий. И уже сейчас звучат предложения о том, что пандемия побеждена и пора возвращать всё «на круги своя».



Но, во-первых, пандемия не побеждена. Делать прогнозы дело неблагодарное. Никто не может гарантировать отсутствия 3, 4, 5 волн, новых штаммов после дельты, вплоть до омеги. И уж точно рано говорить, что пора убирать инструменты, которые позволяли хоть как-то ей противодействовать по сей день.

Во-вторых, и, по существу, субъекты Российской Федерации имеют множество делегированных полномочий, но собственная компетенция весьма неоднородна. Лейтмотив федеративной реформы был гармонизировать компетенцию с бюджетными возможностями. И реализовывался как изъятие полномочий у регионов и делегирование их как федеральных. Но гармонизация может осуществляться и за счет расширения ресурсной базы, что видится более сбалансированным подходом. Во всяком случае, полностью исключать этот путь нельзя.

Значимой особенностью российского федерализма видится неравномерное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации. Данная специфика создает основания для возникновения социальных конфликтов, которых необходимо избегать. При этом территории с существенным масштабом отличий в социально-экономическом развитии не могут управляться на основе единого подхода.

В наименее выгодное положение попали регионы с высокой концентрацией нерентабельных производств, периферийные регионы и регионы, лишившиеся ранее получаемых субсидий (например, северные регионы). Один субъект Российской Федерации может одновременно относиться к двум и даже трем группам. Это данность, которую не преодолеть волевым усилием. Осуществление любых полномочий и власти в целом приходится выстраивать с учетом данных реалий.

Задачей отечественного федерализма видится ускорение социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, а учет их фактического неравенства вполне возможен в текущей политике федерального центра, которая должна способствовать развитию каждого российского региона. В свою очередь, правовая симметричность Российской Федерации, равный статус и объем компетенции ее субъектов видится важной основой стабильности. При этом статус субъекта Российской Федерации не должен умиляться, а его компетенция – неоправданно ограничиваться.

В ПОИСКАХ ОПТИМАЛЬНОГО СООТНОШЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Зырянов Сергей Михайлович – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

1. Совершенствование регуляторной политики

Последние три года мы переживаем очередной этап реформы государственного управления, на котором Правительство решает поставленную в Послании Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г.¹ Президентом Российской Федерации задачу обновления нормативной базы, потребовавшей, по сути, провести модернизацию регуляторной политики. Президент Российской Федерации отметил наличие множества устаревших, избыточных и неэффективных нормативных правовых актов, принятых еще во времена СССР и устанавливающих требования в отдельных сферах деятельности. И потребовал пересмотреть эти требования и оставить только те, которые необходимы. К лету того же года Правительством был утвержден План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины»², цель которого – обеспечить экономический рывок за счет снижения нагрузки на предпринимателей посредством пересмотра системы обязательных требований.

В целях реализации новой регуляторной политики в июле 2020 г. были приняты два федеральных закона: «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»³ и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁴. Кроме того, в

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. // Российская газета. 2019, 22-28 февраля.

² План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» // СПС КонсультантПлюс.

³ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2020, № 31 (часть I), ст. 5007.

⁴ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2020, № 31 (часть I), ст. 5007.



конце прошлого года был принят закон-спутник второго из указанных федеральных законов¹, которым внесены изменения в более чем 100 федеральных законов, регулирующих контрольно-надзорные отношения в различных отраслях.

Правовое обеспечение регуляторного цикла, стадиями которого являются установление правил, предоставление разрешений, контроль (надзор) и обеспечение соблюдения требований установленных правил, включая применение мер ответственности и восстановления, можно будет считать завершенным после обновления законодательства об административных правонарушениях, устанавливающего меры ответственности за нарушения обязательных требований, и принятия федерального закона «О разрешительной системе». В настоящее время проекты кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и федерального закона «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» проходят завершающие этапы подготовки перед внесением их в Государственную Думу Российской Федерации.

Кратко основные ключевые моменты механизма «регуляторной гильотины» заключаются в следующем.

Во-первых, Правительство Российской Федерации отменило действие нормативных правовых актов СССР, РСФСР, содержащих обязательные требования, соблюдение которых проверяется при проведении государственного контроля (надзора). С 1 января 2021 г. прекратили действовать и принятые ранее нормативные правовые акты Российской Федерации и начали действовать вновь принятые в новом процедурном порядке нормативные правовые акты. Лишь незначительная часть ранее принятых нормативных правовых актов, внесенных Правительством Российской Федерации в особый перечень («белый список»), продолжают действовать еще в течение какого-то времени.

¹ Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2021, № 24 (Часть I), ст. 4188.



Во-вторых, Федеральным законом об обязательных требованиях установлены важные принципы установления обязательных требований: законности, обоснованности, правовой определенности и системности, открытости и предсказуемости, исполнимости. Эти принципы должны обеспечить реализацию риск-ориентированного подхода для снижения регуляторного воздействия. Обязательные требования должны быть направлены только на те объекты, в отношении которых могут возникнуть социально значимые риски, а вводимые ими ограничения должны быть необходимыми и достаточными для снижения этих рисков.

В-третьих, стабильность и предсказуемость регуляторной политики обеспечиваются правилом о том, что обязательные требования вводятся в действие либо 1 марта, либо 1 сентября каждого года, но не ранее чем по истечении 90 дней со дня опубликования соответствующего нормативного правового акта. Причем срок действия обязательных требований ограничен 6 годами, после чего они подлежат пересмотру.

В-четвертых, обязательные требования устанавливаются при условии прохождения нескольких административных процедур. Несмотря на то, что закон об административных процедурах в России не был принят, актами Правительства Российской Федерации установлены все необходимые процедуры, в том числе рекомендуемые Советом Европы и другими международными организациями делиберативные процедуры, вовлекающие заинтересованные стороны в разработку проектов нормативных правовых актов. Это ведомственные процедуры разработки проектов и согласования их с заинтересованными органами государственной власти, оценка регулирующего воздействия, публичное обсуждение на сайте regulation.gov.ru, обсуждение в отраслевых рабочих группах, включающих представителей бизнеса и регулирующих органов, обсуждение на заседаниях подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы. Аналог обязательного во многих странах анализа соотношения издержек и выгод от принятия нормативного правового акта предусмотрен Регламентом Правительства.

Кроме того, предусматривается проведение мониторинга правоприменения, оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, оценки применения обязательных требований, содержащихся в



нормативных правовых актах с подготовкой докладов о достижении целей введения обязательных требований, представляемых для решения вопроса о продлении действия обязательных требований, их изменения или отмены. Здесь важно учитывать, что оценка фактического действия или регулирующего воздействия проводится на предмет достижения целей установления обязательных требований, то есть орган – инициатор установления обязательного требования должен будет привести доказательства того, что предложенное им регулирование действительно снизило социально значимые риски.

Таким образом, новая регуляторная политика обрела правовую форму. Однако до ее практической реализации еще далеко. На этом пути Правительство Российской Федерации сталкивается с рядом весьма серьезных субъективных и объективных проблем.

Организационная структура регулирования в Российской Федерации предопределена конституционными положениями о правовой системе и о системе публичной власти, построенной на основе принципа разделения властей, федеративного устройства и признания местного самоуправления.

Регулирование общественных отношений осуществляется разными средствами. В зависимости от условий и целей применяются финансовые (налоги, субсидии, льготы) или нормативные (правовые, моральные, религиозные), информационные (убеждение, пропаганда) средства воздействия на поведение людей. Обеспечить их согласованное действие, добиться синергетического эффекта – не простая задача. В качестве примера несогласованности налоговых и правовых регуляторов можно привести проблему самозанятости. С одной стороны, гражданин получает право заниматься предпринимательской деятельностью при условии перехода на режим «налог на профессиональный доход», с другой стороны, он совершает административное правонарушение, поскольку в нарушение требований гражданского законодательства осуществляет предпринимательскую деятельность, не имея статуса индивидуального предпринимателя.

Регуляторные правовые нормы содержатся в источниках, составляющих довольно обширную иерархически организованную систему, включающую Конституцию Российской Федерации, акты международного права и международных договоров, включая акты Евразийского



экономического сообщества, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, федеральных органов государственной власти и иных государственных органов, Банка России, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты. Такое разнообразие источников обязательных требований обусловлено возможностью участия в регулировании в той или иной степени всех ветвей государственной власти, использующих собственные процедуры нормотворчества, не всегда позволяющие Правительству обеспечивать соответствие принимаемых актов регуляторной политике. Сказанное относится к актам ЕАЭС¹, к региональному законодательству, муниципальному нормотворчеству и, в значительной мере к актам федерального законодательства.

Конечно, в ряде случаев Правительство Российской Федерации имеет рычаги воздействия на нормотворческий процесс. Так, проекты федеральных законов, внесенные в соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации депутатами Государственной Думы, сенаторами Российской Федерации, представительными (законодательными) органами субъектов Российской Федерации, направляются в Правительство Российской Федерации для получения заключений. Правительство принимает участие в рассмотрении законопроектов, прошедших первое чтение в Государственной Думе, на заседаниях Комиссии по законопроектной деятельности. Однако все это не умаляет предусмотренную Конституцией Российской Федерации дискрецию законодателя.

Механизм принятия нормативных правовых актов Евразийской экономической комиссией включает делиберативную процедуру оценки регулирующего воздействия.

Значительно сложнее обстоит дело с региональным нормотворчеством. Статьи 71–73 и 76 Конституции Российской Федерации разграничивают предметы ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации имеют право регулировать вопро-

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе подписан в Астане 29 мая 2014 г.



сы, отнесенные к совместному ведению, и вопросы, находящиеся в их исключительном ведении (а это все вопросы вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), посредством принятия законодательных и иных нормативных правовых актов – указов или постановлений губернаторов, нормативных правовых актов региональных органов исполнительной власти. В совместном ведении находятся, в том числе вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий; административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды и др.

Федеральный закон об обязательных требованиях не регулирует отношения, возникающие в связи с установлением обязательных требований субъектами Российской Федерации. Региональные субъекты нормотворчества обязаны лишь учитывать общие принципы установления и оценки применения обязательных требований: законности, обоснованности, правовой определенности и системности, открытости и предсказуемости и исполнимости. При этом едва ли не единственной процедурой, обеспечивающей учет указанных принципов, является процедура оценки регулирующего воздействия. Порядок установления и оценки обязательных требований должен определяться субъектами Российской Федерации самостоятельно.

Субъекты Российской Федерации действительно приняли законодательные и подзаконные нормативные правовые акты в развитие федерального законодательства об обязательных требованиях. Например, в Московской области действуют законы «О проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Московской области и проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы нормативных правовых



актов Московской области, муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы нормативных правовых актов Московской области, муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности» и «О порядке установления и оценки применения обязательных требований, устанавливаемых нормативными правовыми актами Московской области»¹.

Эффективность административных процедур установления обязательных требований пока далеко не всегда высока как на федеральном, так и на региональном уровнях. Нормотворчество представляет собой довольно сложный и запутанный процесс, позволяющий обходить препятствия. Так, в случае получения отрицательного заключения по оценке регулирующего воздействия (вынесенного на основании замечаний, высказанных представителями регулируемой отрасли), уполномоченный орган исполнительной власти проводит согласования с разработчиком проекта нормативного правового акта, в ходе которых замечания могут быть сняты, спорные положения изменены, но это не означает, что авторы замечаний будут удовлетворены результатом согласования, поскольку их интересы в согласительных процедурах представляет уполномоченный орган исполнительной власти. Далее, законопроект, вносимый в Государственную Думу после многочисленных доработок, может существенно отличаться от того текста, который проходил оценку регулирующего воздействия, и содержать положения, не обоснованные в пояснительной записке и в финансово-экономическом обосновании. Наконец, поправки, вносимые в текст законопроекта после второго чтения, также могут коренным образом изменить содержание законопроекта, причем независимо от того, каким субъектом законодательной инициативы внесен этот законопроект.

В качестве одного из основных требований к нормативным правовым актам, устанавливающим обязательные требования, является их направленность на устранение или ослабление социально значимых рисков. В этой связи необходимо отметить два обстоятельства. Во-первых, такая постановка цели регулирования может лишь опосредованно влиять на достижение национальных целей развития, снимая административные

¹ Ежедневные Новости. Подмосковье, 2015, № 7, 20 января.



барьеры. Во-вторых, можно привести множество примеров установления требований, никоим образом не связанных с какими-либо социально значимыми рисками. Тем не менее, такие обязательные требования действуют, а за их нарушение лица привлекаются к административной ответственности. Например, московское законодательство устанавливает обязанности по вывешиванию флага города в дни государственных и городских праздников. Невыполнение этой обязанности влечет наложение на юридических лиц административного штрафа от пяти до десяти тысяч рублей.

Еще один яркий пример неэффективного выбора средств регулирования – обеспечение соблюдения требований по безопасности дорожного движения. Основные усилия в последние годы оказались направлены на размещение камер видеофиксации правонарушений, преимущественно нарушений скоростного режима. Госавтоинспекция ежегодно отчитывается о росте количества зафиксированных в автоматическом режиме правонарушений. В прошлом году их число практически сравнялось с численностью населения страны, показав рост почти на 20 миллионов по сравнению с показателем 2019 г. Ни в одной стране мира нет такого количества камер видеофиксации и такого количества правонарушений. Стремительный рост количества правонарушений прямо указывает на то, что цель административной ответственности – предупреждение совершения новых административных правонарушений – не достигается. Статистика свидетельствует, что количество дорожно-транспортных происшествий, подлежащих учету (в которых погибли или пострадали люди), не снижается, а в некоторых случаях отмечается рост. Нарушается один из основополагающих принципов регулирования – обязательные требования не воздействуют на социально значимые риски. Следовательно, необходимо признать применяемые меры неэффективными и искать другие решения, которые позволили бы реально повысить дисциплину участников дорожного движения. Однако субъекты Российской Федерации, в бюджеты которых поступают собираемые административные штрафы, видят цель административной ответственности в пополнении доходных частей своих бюджетов в ущерб безопасности дорожного движения.

Изложенное свидетельствует об определенной разобщенности субъектов регулирования и несогласованности их целей. Единый план



по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года предусматривает в том числе обеспечение роста таких показателей, как ВВП (но не за счет же штрафов¹), инвестиции в основной капитал, физический объем несырьевого неэнергетического экспорта и энергетического экспорта, реальная заработная плата, реальные располагаемые денежные доходы населения и индекс импортозамещения. Достижение этих показателей возлагается на Минэкономразвития России, Минпромторг России, Минэнерго России, Минтруд России, Минсельхоз России. Однако средства достижения планируемых показателей не согласованы, каждый субъект Российской Федерации и каждое муниципальное образование ищут собственные пути развития. С одной стороны, это не противоречит Конституции Российской Федерации, гарантирующей определенную самостоятельность территорий. С другой стороны, в некоторых случаях необходимость единого регулирования обусловлена объективными обстоятельствами. Так, согласно Конституции Российской Федерации, в ведении Российской Федерации находятся федеральные транспорт и пути сообщения. Федеральный закон «О навигационной деятельности» предусматривает формирование единой транспортной сети, которая должна решать задачи, установленные Стратегией территориального развития, встраиваться в экономическую систему. В то же время организация транспортного обслуживания, дорожная деятельность, организация дорожного движения – вопросы региональных и местных органов власти. В результате получается, что единая федеральная транспортная сеть страны формируется по принципу «снизу» на основе локальных решений в значительной степени стихийно, что не позволяет обеспечить транспортную доступность, снижает мобильность трудовых ресурсов и не способствует территориальному развитию страны, а фактически каждый муниципалитет решает эту задачу для себя, обеспечивает свои потребности на уровне района, города, населенного пункта. Эти отдельные дорожные сети очень плохо стыкуются между собой, и нет единой системы, которая бы обеспечивала целостность на уровне Российской Федерации, чтобы это сложилось в единую сеть. Такая проблема существует, и пока она никак не решается.

¹ В проекте бюджета на 2022 г. запланировано поступление 225 миллиардов рублей штрафных денег.



2. Правотворчество и правоприменение в условиях нестабильности.

Возвращаясь к положениям Конституции Российской Федерации, стоит обратить внимание на то, что осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации уполномочены устанавливать временные административно-правовые режимы – чрезвычайной ситуации в лесах, чрезвычайной ситуации, карантины. Эти полномочия могут быть как собственными для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так и переданными для осуществления. Так, Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979–1 «О ветеринарии»¹ предусматривает передачу полномочий Российской Федерации для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации в части установления и отмены ограничительных мероприятий (карантина) на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Более того, при ликвидации очагов особо опасных болезней животных решение главы субъекта Российской Федерации может предусматривать изъятие животных или продукции животноводства с выплатой собственнику стоимости изъятых за счет средств регионального бюджета.

Лесное законодательство возлагает на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочие по введению режима чрезвычайной ситуации в лесах регионального характера².

Федеральный закон от 30 марта 1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» также отводит региональным органам государственной власти важную роль в защите населения от инфекционных заболеваний, относя осуществление мер по предупреждению эпидемий и ликвидации их последствий к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации. К таким мерам данный Федеральный закон относит, в том числе, введение и отмену на территории субъекта Российской Федерации ограничительных мероприятий

¹ Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, 17.06.1993, № 24, ст. 857.

² Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2006, № 50, ст. 5278.



(карантина) на основании предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей. Порядок введения ограничительных мероприятий (карантина) определяется санитарными нормами и правилами.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций»¹ (по состоянию на март 2020 г.) предусматривал не столь значительные полномочия региональных органов государственной власти. Они могли принимать решения об отнесении чрезвычайных ситуаций к ситуациям регионального или межмуниципального характера, вводить режим повышенной готовности к чрезвычайным ситуациям для органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, устанавливать региональный уровень реагирования.

Полномочия по введению специальных административно-правовых режимов карантина и чрезвычайной ситуации в лесах реализуются при возникновении предусмотренных законодательством обстоятельств повсеместно и нареканий не вызывают, чего нельзя сказать о чрезвычайном регулировании в связи с распространением новой коронавирусной инфекции в 2020 г.

Важнейшим с точки зрения обеспечения защищенности жителей страны от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера представляются полномочия субъектов Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В соответствии с действующим механизмом предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций субъекты Российской Федерации, с одной стороны, встроены в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, с другой стороны, имеют довольно значительные собственные полномочия. Кроме того, субъекты Российской Федерации вправе осуществлять нормативное правовое регулирование в данной области, составляющее законодательство о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в частности они, наряду с Правительством Российской Федерации устанавливают обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при вве-

¹ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства Российской Федерации, 26.12.1994, № 35, ст. 3648.



дении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Последнее обстоятельство в фокусе событий прошлого года нуждается в более полном анализе.

В начале 2020 г. мир столкнулся с пандемией, вызванной распространением новой коронавирусной инфекции. 11 марта 2020 г. Всемирная организация здравоохранения заявила о пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 (2019-nCoV). Проникновение и лавинообразное распространение данной инфекции в Российской Федерации потребовало принятия экстренных мер реагирования. 2 апреля 2020 г. был издан Указ Президента Российской Федерации № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»¹ субъектам Российской Федерации было предложено обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий, включающий проведение санитарно-эпидемиологических мероприятий; приостановить деятельность отдельных организаций и индивидуальных предпринимателей; установить особый порядок передвижения людей и транспортных средств. Однако в порядке опережающего правотворчества еще 5 марта 2020 г. Мэр Москвы своим указом № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» на основании положений подпункта «б» пункта 6 статьи 4.1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»² ввел в столице Российской Федерации соответствующие меры.

Данным указом на территории Москвы был введен режим повышенной готовности, который в соответствии с действовавшим в тот момент законодательством предусматривал возможность введения дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а именно: ограничивать доступ людей и транспортных средств

¹ Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Собрание законодательства Российской Федерации, 06.04.2020, № 14 (часть I), ст. 2082.

² Указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 05.03.2020. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43503220/> (дата обращения: 17.10.2021).



на определенную территорию; определять порядок разбронирования резервов материальных ресурсов; определять порядок использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества; приостанавливать деятельность организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации; осуществлять иные меры, не ограничивающие права и свободы человека и гражданина.

Соответственно, граждане были обязаны сообщать о возвращении с территорий, где зафиксированы случаи новой коронавирусной инфекции, при появлении первых симптомов заболевания незамедлительно обращаться за медицинской помощью и соблюдать постановления санитарных врачей о нахождении в режиме самоизоляции на дому. По мере развития ситуации указ неоднократно изменялся. Так, уже через пять дней – 10 марта было запрещено проведение спортивных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий с числом участников более пяти тысяч человек¹.

16 марта Мэр Москвы запретил проведение любых спортивных, зрелищных, публичных и иных массовых мероприятий, а также проведение досуговых мероприятий с числом участников более 50 человек, потребовал временно приостановить работу кружков и секций, досуговых мероприятий в центрах социального обслуживания. Требование о соблюдении режима самоизоляции было распространено на лиц, проживающих с заболевшими. В образовательных организациях было введено свободное посещение².

23 марта 2020 г. режим самоизоляции был распространен на всех граждан в возрасте старше 65 лет и на граждан, имеющих заболевания, повышающие риск тяжелого течения болезни³.

25 марта 2020 г. было запрещено оказание досуговых, развлекательных, зрелищных, культурных, физкультурных, спортивных, выставочных, просветительских, рекламных и иных подобных мероприятий с очным присутствием граждан, оказание соответствующих услуг в местах массо-

¹ Указ Мэра Москвы от 10 марта 2020 г. № 17-УМ «О внесении изменения в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 10.03.2020. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43512220/> (дата обращения: 17.10.2021).

² Указ Мэра Москвы от 16 марта 2020 г. № 21-УМ «О внесении изменения в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 16.03.2020. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43541220/> (дата обращения: 17.10.2021).

³ Указ Мэра Москвы от 23 марта 2020 г. № 26-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 23.03.2020. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43549220/> (дата обращения: 17.10.2021).



вого посещения граждан. Гражданам было запрещено посещение мест оказания перечисленных услуг, введен запрет курения кальянов в ресторанах, кафе и иных общественных местах¹.

Уже на следующий день была приостановлена работа ресторанов, кафе, столовых, буфетов, баров, закусовых и иных предприятий общественного питания (за исключением предприятий питания в организациях), салонов красоты, косметических, СПА-салонов, массажных салонов, соляриев, бань и иных объектов, оказывающих подобные услуги. Гражданам было запрещено посещать ряд территорий общегородского значения (ВДНХ, парки, музеи-заповедники)².

27 марта 2020 г. была приостановлена работа объектов розничной торговли, за исключением аптек и магазинов, продающих товары первой необходимости³.

Еще через день – 29 марта 2020 г. – перечень запретов был дополнен требованием соблюдать дистанцию между гражданами не менее 1,5 м. В столице фактически был введен локдаун – общий запрет покидать места проживания (за исключением обращения за экстренной медицинской помощью, следования к месту работы, к месту приобретения товаров первой необходимости, выгула домашних животных на расстоянии до 100 м от места проживания, выноса отходов). Для обеспечения действия данного запрета были введены специальные пропуска для граждан⁴.

Субъекты Российской Федерации в соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

¹ Указ Мэра Москвы от 25 марта 2020 г. № 28-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 25.03.2020. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43570220/> (дата обращения: 17.10.2021).

² Указ Мэра Москвы от 26 марта 2020 г. № 31-УМ «О внесении изменения в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 26.03.2020. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43582220/> (дата обращения: 17.10.2021).

³ Указ Мэра Москвы от 27 марта 2020 г. № 33-УМ «О внесении изменения в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 27.03.2020. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43615220/> (дата обращения: 17.10.2021).

⁴ Указ Мэра Москвы от 29 марта 2020 г. № 34-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 29.03.2020. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43620220/> (дата обращения: 17.10.2021).



Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»¹, получили право устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а также устанавливать дополнительные правила поведения в случае введения режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации Правительством Российской Федерации при условии, что эти дополнительные правила не будут противоречить правилам, установленным Правительством Российской Федерации. Таким образом, Мэр Москвы реализовал полномочия, предоставленные ему Федеральным законом от 1 апреля, уже 29 марта, за три дня до принятия Федерального закона.

Необходимо заметить также, что субъекты Российской Федерации, вводившие режимы самоизоляции в этот период, ссылались на полномочия, предусмотренные статьей 11 Федерального закона о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, Федеральным законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии человека, постановлениями Главного государственного санитарного врача Российской Федерации, вышеупомянутым Указом Президента Российской Федерации № 239.

Приведенные в хронологическом порядке решения Мэра Москвы показывают, насколько оперативно корректировался специальный административно-правовой режим повышенной готовности, который до марта 2020 г. распространялся исключительно на субъектов единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а в результате внесенных в апреле 2020 г. изменений стал ограничивать права и свободы граждан.

Однако реагирование на возникшие в начале 2020 г. чрезвычайные обстоятельства не исчерпывается установлением запретов и ограничений. Законом г. Москвы от 1 апреля 2020 г. № 6² Кодекс города Москвы

¹ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства Российской Федерации, 06.04.2020, № 14 (часть I), ст. 2028.

² Закон города Москвы от 1 апреля 2020 г. № 6 «О внесении изменений в статьи 2 и 8 Закона города Москвы от 10 декабря 2003 года № 77 «Об общественных пунктах охраны порядка в городе Москве» и Закон города Москвы от 21 ноября 2007 года № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. 02.04.2020. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43664220/> (дата обращения: 17.10.2021).



об административных правонарушениях был дополнен статьей 3.18.1, предусматривающей ответственность за неисполнение требований нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы, а именно, за неисполнение требований о временной приостановке проведения мероприятий с очным присутствием граждан, а также работы объектов розничной торговли, организаций (предприятий) общественного питания, оказания услуг с посещением гражданами таких объектов, организаций (предприятий) и невыполнение гражданами требований нормативных правовых актов города Москвы, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории города Москвы, в том числе необеспечение режима самоизоляции. В отдельный квалифицированный состав были выведены правонарушения, совершаемые с использованием транспортного средства и фиксируемые работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции видеозаписи.

В то же время Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹ были скорректированы положения КоАП РФ об административной ответственности за нарушения требований специальных административных режимов. В частности, новой статьей 20.6.1 КоАП РФ была установлена административная ответственность за невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения. Состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 данной статьи, образует невыполнение правил поведения при введении режима чрезвычайного положения. Кроме того, частями 2 и 3 ст. 6.3 КоАП РФ была установлена административная ответственность за нарушение действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнение санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, либо в период осуществления на соответствующей территории ограничительных

¹ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства Российской Федерации, 06.04.2020, № 14 (часть I), ст. 2029.



мероприятий (карантина), либо невыполнение в установленный срок выданного в указанные периоды законного предписания (постановления) или требования органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий.

При этом региональное законодательство об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за нарушения требований режима повышенной готовности вошло в противоречие федеральному законодательству.

Во-первых, применение упрощенного порядка возбуждения дел об административных правонарушениях с использованием работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции видеofиксации, допустимо лишь в отношении административных правонарушений в области дорожного движения и благоустройства территории, но не нарушений требований режима повышенной готовности, к тому же введенных региональными нормативными правовыми актами. На этом основании все вынесенные в тот период постановления об административных правонарушениях данного вида (если они были обжалованы) отменялись судьями.

Во-вторых, согласно положениям Федерального закона о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций требования режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, установленные Правительством Российской Федерации, а также дополнительные требования, установленные органами государственной власти субъектов Российской Федерации, составляют единый комплекс требований, нарушение которых образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.6.1 КоАП РФ. Поэтому установление за нарушение региональной части этого комплекса требований законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, да еще и в большем размере, не может быть квалифицировано иначе как выход за пределы установленных полномочий и вторжение в предметы ведения федерального законодателя.

На данные обстоятельства указал Верховный Суд Российской Федерации в Обзоре по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распро-



странению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1.

Спешность внесения изменений в федеральное и региональное законодательство в марте – апреле 2020 г., неизбежно сопровождавшаяся многочисленными и порой довольно значительными огрехами, показала, что специальный комплекс законодательства, который можно назвать ситуационным законодательством, сформированный двумя федеральными конституционными законами, целым рядом федеральных законов и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, вопреки кажущейся завершенности¹, не позволило достаточно быстро перейти на регулирование кризисных общественных отношений нормами ситуационного законодательства. Ситуацию, вызванную распространением коронавирусной инфекции COVID-19, оказалось невозможно урегулировать нормами законодательства о чрезвычайном положении, связывающими распространение инфекционных заболеваний лишь с последствиями аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий. Легальная дефиниция чрезвычайной ситуации, прямо указывавшая на то, что чрезвычайная ситуация возникает в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, также не позволяла применить Федеральный закон о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Ситуационное законодательство как межотраслевое комплексное объединение нормативной правовой материи, находясь в обычных условиях «в резерве», призвано обеспечить поддержание стабильности гражданского оборота, сохранение общественного спокойствия, нормальное (по возможности) функционирование объектов жизнеобеспечения в критических ситуациях, обусловленных нестабильностью внешних обстоятельств. Тем самым нормативное правовое регулирование приобретает необходимую гибкость, предсказуемость, системность и понятность.

¹ Помимо рассмотренных выше федеральных законов «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций», «О ветеринарии», можно назвать также федеральные законы «О гражданской обороне», «О государственном материальном резерве» и др.

V. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ:
ОБРЕТЕНИЕ СВОЕГО МЕСТА
В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

Нанба Сариа Беслановна – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Введение

В основе текущих социальных и экономических преобразований лежат факторы, имеющие наднациональную и национальную основу. К первой категории можно отнести современные глобальные вызовы (экологические и климатические трансформации, развертывание процесса цифровизации), ко второй – плюрализацию социального пространства, ослабление солидарности, появление новых форм коммуникаций и др. Изменения оформляют новые ориентиры выстраивания отношений внутри общества и между обществом и государством. Стержневая роль в формировании парадигмы взаимодействия органов публичной власти отводится, в том числе, местным органам власти, как наиболее приближенным к населению.

1. Участие органов местного самоуправления в преодолении критических ситуаций

Кризисные ситуации ярко продемонстрировали необходимость выстраивания гибких механизмов взаимодействия и координации между различными уровнями публичной власти, а также между органами местного самоуправления, как по вертикали, так и по горизонтали. Эффективность системы многоуровневого управления в кризисных условиях может быть достигнута в порядке, при котором каждый уровень публичной власти обладает собственной компетенцией, необходимыми средствами, ресурсами. Немаловажная роль в этом процессе отводится формированию атмосферы доверия и взаимодействия между населением и органами публичной власти. Пандемийный кризис (COVID-19) показал, что многоуровневые системы управления повышают качество принимаемых решений и





позволяют более гибко реагировать на критические ситуации, поскольку способствуют принятию взвешенных и адаптированных решений¹.

Российскому законодательству известны различные виды критических ситуаций и присущие им особые правовые режимы (повышенная готовность, чрезвычайная ситуация, форс-мажор). В юридической литературе предлагается ввести в законодательство и в оборот понятие «критическая ситуация», которая «характеризуется неожиданным поворотом процессов и событий, осложняющих жизнь общества и граждан и вынуждающих принимать оперативные и трудные меры»².

В связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в субъектах Российской Федерации был введен режим повышенной готовности. В ряде субъектов Российской Федерации данная ситуация признана обстоятельством непреодолимой силы (форс-мажором). В отдельных зарубежных государствах применялись неспециализированные чрезвычайные режимы (чрезвычайная ситуация или чрезвычайное положение) – Испания, Италия, в других – специализированные чрезвычайные режимы (Франция, Великобритания)³.

В кризисных условиях отдельные муниципальные образования Российской Федерации выработали меры, направленные на поддержку субъектов предпринимательской деятельности. Например, муниципалитет города Ярославля предоставил владельцам нестационарных торговых объектов, расположенных на территории города Ярославля, отсрочку уплаты ежегодного платежа за право на размещение нестационарного торгового объекта; отсрочку в размере платежа за пользование городским рекламным местом и др.⁴ Собрание депутатов Пустошкинского района Псковской области приняло решение об уменьшении на

¹ Congress contribution to the reflection of the Council of Europe member States on «effectively responding to a public health crisis in full respect for Democracy, Rule of Law and Human Rights» (130th Session of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 4 November 2020).

² Тихомиров Ю.А. Динамика компетенций публичных органов в нормальных и критических ситуациях // Журнал российского права. 2021. № 3. С. 12.

³ См. подробнее: Храмова Т. Испытание пандемией: ограничения свободы собраний и слова в свете принципа пропорциональности // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4 (137). С. 36–54.

⁴ Решение муниципалитета города Ярославля от 17 апреля 2020 г. № 359 (ред. от 07.04.2021) «Об отдельных мерах поддержки субъектов предпринимательской деятельности» // Официальный портал города Ярославля. 17.04.2020. URL: https://city-yaroslavl.ru/upload/iblock/10c/resh.-359_2020.doc (дата обращения: 17.10.2021).



90 процентов размера арендной платы по договорам аренды, заключенным в отношении объектов недвижимого имущества, находящихся в муниципальной собственности (за исключением земельных участков), – по заявлениям арендаторов – субъектов малого и среднего предпринимательства (на период с 01 апреля 2020 года до 31 декабря 2020 года)¹. В развитие положений федеральных законов, а также Указа Губернатора Свердловской области от 18 марта 2020 года № 100-УГ «О введении на территории Свердловской области режима повышенной готовности и принятии дополнительных мер по защите населения от новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)» Первоуральская городская Дума установила с 01 апреля 2020 года до 01 января 2021 года в качестве меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, включенных в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – субъект), возможность освобождения от внесения платежей по договорам аренды объектов муниципального нежилого фонда, договорам на размещение нестационарных торговых объектов, договорам на установку и эксплуатацию рекламных конструкций².

Зарубежные юристы отмечают как негативные, так и позитивные эффекты кризисных ситуаций в деятельности муниципалитетов. К первым относят – «потерю доходов общинами, слабыми в финансовом отношении; неполучение доходов гостинично-ресторанным бизнесом; торговлей и общественным транспортом; ко вторым – тенденцию к переселению из густонаселенных и дорогих агломераций в пригородную зону, а также в более отдаленные от городов (субурбанизация); ускоренную цифровизацию профессиональной и частной коммуникации; активное развитие сельского и агротуризма»³.

¹ Решение Собрании депутатов Пустошкинского района от 15 июля 2020 г. № 175 «О первоочередных мероприятиях по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих деятельность в отраслях экономики, оказавшихся в зоне риска в связи с осуществлением мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Псковской области в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории муниципального образования «Пустошкинский район» // Вперед. № 31, 05.08.2020.

² Решение Первоуральской городской Думы от 3 апреля 2020 г. № 284 «Об оказании мер поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства на территории городского округа Первоуральск» // Вестник Первоуральской городской Думы. № 4. 03.04.2020.

³ Выступление Фрезе Антье, сопредседателя Экспертного совета по развитию сельских территорий в рамках кооперационного проекта «Германо-Российский аграрно-политический диалог», началь-



2. Векторы развития местного самоуправления

Рассмотренные обстоятельства свидетельствует о назревшей модификации системы организации местной власти. Исследование зарубежных систем организации местной власти выявляет отдельные тенденции в ее развитии: трансформация местной представительной демократии (введение обязательных местных референдумов), усиление местной автономии, объединение муниципалитетов, распространение публично-частного партнерства¹. Так, в последние годы во многих государствах, особенно европейских, территориальная организация местного самоуправления подвергается трансформации. Наиболее характерным проявлением этой тенденции является преобразование муниципальных образований путем их объединения. Соответствующие реформы обновили территориальную карту организации местного самоуправления, и меньшие муниципальные единицы объединились в более крупные². В частности, в период с 2008 по 2017 годы в 15 европейских странах были проведены территориальные реформы, в результате которых число муниципалитетов сократилось более чем на 5000³.

В Швеции вследствие урбанизации население небольших сельских коммун уменьшилось, что повлекло за собой снижение налоговых поступлений и бюджетный дефицит. В результате небольшие коммуны, оказавшись неспособными обеспечить приемлемое качество предоставляемых услуг, пришли к идее добровольного объединения. Соглас-

ника отдела «Восточная Европа, Центральная и Восточная Азия» федерального министерства продовольствия и сельского хозяйства Германии на тему «Рамочные условия устойчивого развития сельских территорий в Германии». Международная научно-практическая конференция «Современные правовые тенденции и проблемы развития сельских территорий». Москва, 28 октября 2021 года.

¹ См.: Францке Й. Муниципалитеты в современном обществе. Европейский опыт местного самоуправления на заре XXI века. Сборник статей по результатам российско-германской конференции «Современный муниципалитет – фабрика услуг или платформа для гражданского общества?», которая состоялась 7 декабря 2012 года в г. Перми. С.4.

² См.: Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. American Political Science Association, 2016 // <https://barometre-reformes.eu/en/trends/>; Ebinger, F., Kuhlmann, S. & Bogumil, J. (2019) Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation, *Local Government Studies*,45(1), pp. 1-23.

³ Ulla Higdem, Hans Christian Huyer, Erik Neslein Munnness, Jon Helge Lesjw. Changing Attitudes Towards Territorial Municipal Reforms – The Case of Inland Norway. *Lex localis - Journal of local self-government* Vol. 18, No. 2, pp. 271 - 292, April 2020.



но изменениям 2005 года в Закон о местном управлении 1992 года установлены административное деление страны и компетенция местных и региональных органов власти, механизм субсидирования местных органов¹. Так, государственные ассигнования местным органам власти рассчитываются таким образом, чтобы нивелировать разницу в размере налоговой базы между разными муниципалитетами в расчете на 1 жителя. Целью таких ассигнований является выравнивание объема и качества услуг, предоставляемых муниципалитетами своим жителям, чтобы их качество не зависело от территориальной принадлежности.

Аналогичные тенденции можно наблюдать и в развитии организации системы российского местного самоуправления. Динамика изменений последних лет подтверждает ранее выявленные тенденции по уменьшению численности муниципальных образований, прежде всего – сельских поселений, а также по увеличению числа городских округов². Конституционный Суд Российской Федерации подтверждает наличие объективных тенденций к объединению муниципальных образований в рамках процессов социально-экономической интеграции, с историческими и иными местными традициями³.

3. Доверие населения к деятельности органам местного самоуправления как основа публичного управления

Перенастройка системы местного самоуправления осуществлена в результате конституционных преобразований 2020 года⁴. Российская

¹ The Swedish Local Government Act [Электронный ресурс] // Government Offices of Sweden. 01.09.2004. URL: <https://www.government.se/legal-documents/2004/09/ds-200431/> (дата обращения: 17.10.2021).

² Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.). С.8. [Электронный ресурс] // Центр местного самоуправления ИУРП РАНХиГС. URL: https://ciptus.ru/upload/iblock/92a/monitoring_msu_2018_2019.pdf (дата обращения: 17.10.2021).

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации, 14.12.2015, № 50, ст. 7226.

⁴ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функциони-



Федерация, формируя свою национальную модель конституции, основывается на общественно значимых политико-правовых идеалах и учитывает реальный запрос граждан России на существенное повышение уровня и качества жизни.

Положенный в её основу социально-ценностный подход реализуется через расширение ценностного каталога, модернизацию системы социальных прав граждан, формирование единой публичной власти. При этом фундамент конституционной модернизации составляет доверие населения, его убежденность в том, что проводимые изменения направлены на общественное благо и служат общенациональным интересам.

Среди условий возникновения доверия населения к органам публичной власти можно выделить:

- стабильность и устойчивость механизма государства и политической системы в целом;
- открытость, транспарентность публичной власти;
- понимание гражданами значимости функций органов публичной власти;
- гармонизацию ценностей и интересов граждан и государства.

Конституционные нормы, будучи формой выражения определенных социальных ценностей, базисом, на котором строятся отношения государства и человека, отражают ключевые параметры таких взаимоотношений. На текущий момент происходит переход на качественно иной уровень взаимодействия государства и общества, о чем свидетельствует включение в конституционную ткань положения, о том, что в Российской Федерации создаются условия для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность (ст. 75.1 Конституции Российской Федерации). Тем самым конкретизируются положения о социальном государстве, его социальные функции, осуществляется последовательная реализация принципа недопустимости нарушения прав и свобод других лиц (ст. 7; ч. 3 ст. 17 Конституции)¹.

рования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 16.03.2020, № 11, ст. 1416.

¹ Заключение Конституционного Суда РФ 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



4. Единая система публичной власти: конституционный концепт

Конституционные преобразования 2020 года усиливают демократические начала публичной власти, обеспечивают прозрачность деятельности органов публичной власти. Эти цели достигаются, в том числе, путем встраивания местного самоуправления, как самой близкой к населению власти, в единую систему публичной власти. Включенность местного самоуправления в единую систему государственного механизма, как представляется, позволит расширить возможности для участия граждан в принятии государственных решений и соответственно повысить уровень доверия населения.

Проблема «взаимной отстраненности» государственного и муниципального уровня власти приобрела критический характер довольно давно. Их разобщенность, недостаточная скоординированность отрицательно сказывались на качестве управления, и, в конечном счете, на реализации прав граждан. Данные обстоятельства подтверждаются практикой реализации положений законодательства о местном самоуправлении.

В частности, органы местного самоуправления отдельных муниципальных образований не могут эффективно осуществлять полномочия по решению вопросов местного значения в связи с отсутствием для реализации финансовых средств, материальных и кадровых ресурсов. Законами ряда субъектов Российской Федерации частично или полностью отнесены к ведению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, например, муниципальные полномочия в области градостроительства и землепользования территориального планирования, электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения, наружной рекламы¹.

Кроме того, известны случаи закрепления за органами местного самоуправления отдельных полномочий, которые не соотносятся с вопроса-

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» // Собрание законодательства Российской Федерации, 23.03.2020, № 12, ст. 1855.

¹ Доклад Министерства юстиции Российской Федерации о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года). Москва, 2020. С. 53.



ми местного значения и не переданы органам местного самоуправления в установленном порядке¹. Речь идет, например, об обязанности должностных лиц местного самоуправления по предоставлению помещений для проведения голосования, работы избирательных комиссий и хранения избирательной документации, а также технического оборудования, средств связи и транспорта при проведении выборов не только в органы местного самоуправления, но и в органы государственной власти².

В этих условиях актуальной социально-правовой повесткой является модификация порядка взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Закрепление в Конституции Российской Федерации принципов единства системы публичной власти, не ломая существующую конституционную модель, позволяет сохранить действие статьи 12 Конституции Российской Федерации, гарантирующей самостоятельность прав органов местного самоуправления, и повысить степень их взаимодействия с органами государственной власти в процессе решения государственных задач.

Общая система публичной власти напрямую вытекает из принципа народовластия (ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации), который определяет характер взаимоотношений государственных и муниципальных органов власти. В этой связи введение категории «система публичной власти» в Конституцию Российской Федерации представляется сбалансированным законодательным решением, поскольку именно на единстве данной системы строится функционирование всего государственного механизма, всех его частей (федерального уровня субъектов Российской Федерации, муниципального).

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно высказывал позицию, согласно которой местное самоуправление — это публичная (муниципальная) власть, а органы местного самоуправления признаются органами публичной власти, призванными представлять интересы граждан, проживающих на соответствующей тер-

¹ Статья 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

² Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 17.06.2002, № 24, ст. 2253.



ритории. Судом указывалось, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти, а также указывал на объективную необходимость взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления¹.

В Заклучении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 года под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории². В практическом плане «включенность» местного самоуправления в систему публичной власти предполагает последовательное обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти по реализации конституционных функций государства. Данный подход отвечает вызовам интенсивной правовой модернизации, социально-экономическим преобразованиям, целью которых является качественное улучшение жизни граждан. Данная формула была воспринята и реализована в Федеральном законе от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации», согласно положениям которого под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации, 31.12.2012, № 52 (часть II), ст. 8062; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Собрание законодательства Российской Федерации, 08.04.2002, № 14, ст. 1374.

² Заклучение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3.



основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства¹.

5. Механизмы взаимодействия органов публичной власти

В результате конституционных преобразований 2020 года на конституционном уровне установлено положение о вхождении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществлении взаимодействия для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (ч.4 ст.132 Конституции Российской Федерации»).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации и объективную необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Российской Федерации.²

В силу осуществления управленческой деятельности у органов местного самоуправления и государственной власти объективно складываются тесные институциональные и экономические связи. Практически все вопросы местного значения непосредственно связаны с предметами совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, перечисленными в статье 72 Конституции Российской Федерации. Все менее заметной становится грань между вопросами местного и государственного значения, что находит отражение в законодательстве. Активное развитие в законодательстве и практике получило взаимодействие государственных и муниципальных органов в таких формах,

¹ Часть 1 статьи 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 14.12.2020, № 50 (часть III), ст. 8039.

² См. об этом: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П.



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 полномочий¹.

Одной из распространенных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти выступает наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в соответствии с федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации. Согласно данным, на текущий момент около «85 субъектов Российской Федерации участвуют в данном процессе, адресатами таких полномочий являются около 96 % муниципалитетов, а также все без исключения муниципальные районы, муниципальные и городские округа»².

Возможность осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в соответствии с законом определена на международном уровне. Так, Европейская Хартия местного самоуправления 1985 года устанавливает, что осуществление публичных полномочий должно возлагаться на органы, наиболее близкие к гражданам. При этом подчеркивается, что передача определенных функций другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии³. В отношении указанного вопроса нельзя не отметить также Рекомендацию Комитета Совета Европы государствам-членам о финансовых средствах местных и региональных властей, определившую, что делегированные задачи – это функции, конечная ответственность за выполнение которых лежит на вышестоящем органе власти, при этом их осуществление передано местному органу власти⁴.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

² Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год [Электронный ресурс] // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/> (дата обращения: 17.10.2021).

³ Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 // Собрание законодательства Российской Федерации, 07.09.1998, № 36. Ст. 4466.

⁴ Рекомендация № R (2005) 1 Комитета министров Совета Европы «О финансовых средствах местных и региональных властей» (Принята 19.01.2005 на 912-ом заседании представителей министров) [Электронный ресурс] // Conventions. 07.05.2021. URL: https://www.conventions.ru/view_base.php?id=21080 (дата обращения: 17.10.2021).



Классификация переданных полномочий определяется выделением: полномочий Российской Федерации, переданных органам местного самоуправления; полномочий Российской Федерации, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а ими – органам местного самоуправления (субделегирование); полномочий субъектов Российской Федерации, переданных органам местного самоуправления.

Так, органы местного самоуправления реализуют полномочие Российской Федерации по осуществлению должностными лицами местного самоуправления воинского учета на территориях, в которых отсутствуют военные комиссариаты (первичного воинского учета)¹.

В качестве примера полномочия, которое не может быть передано субъектом Российской Федерации на местный уровень, является полномочие по образованию административных комиссий. Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации «системное толкование действующего законодательства свидетельствует о том, что создание и функционирование административных комиссий неразрывно связано с осуществлением функций субъекта Российской Федерации по установлению административной ответственности. Поэтому субъект Российской Федерации не может по своему усмотрению наделять органы местного самоуправления полномочием на создание административной комиссии и иного коллегиального органа, имеющего право привлечения к административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления»².

Следующей формой взаимодействия органов публичной власти выступает перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Такое перераспределение возможно на основании закона субъекта Российской Федерации в случаях, определенных федеральными законами.

¹ Согласно положениям Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации, 30.03.1998, № 13, ст. 1475.

² Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2008 года (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 28 мая 2008 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, № 8, август, 2008.



При этом следует отметить, что установлен перечень полномочий органов местного самоуправления, которые не могут быть переданы субъектам Российской Федерации. К ним относятся полномочия в сфере управления муниципальной собственностью; формирования, утверждения и исполнения местного бюджета; осуществления охраны общественного порядка; установления структуры органов местного самоуправления; изменения границ территории муниципального образования; принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов; установление официальных символов муниципального образования; учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов; осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами; а также полномочия, находящиеся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Согласно данным Министерства юстиции Российской Федерации «законы о перераспределении полномочий к началу 2020 года действовали в 52 субъектах Российской Федерации»¹. Анализ законов субъектов Российской Федерации демонстрирует практику перераспределения полномочий в сфере градостроительства и землепользования, территориального планирования, электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения, наружной рекламы, транспортного обслуживания населения, перевозок пассажиров и багажа, муниципального жилищного контроля и других полномочий в жилищной сфере, дорожной деятельности и др.²

¹ Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год.

² См., например, Закон Орловской области от 20 декабря 2019 г. № 2441-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Орловской области и органами государственной власти Орловской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. 23.12.2019. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5700201912230003> (дата обращения: 17.10.2021); Областной закон Новгородской области от 30 сентября 2019 г. № 454-ОЗ «О перераспределении полномочий по организации транспортного обслуживания населения в границах городского округа Великий Новгород между органами местного самоуправления городского округа Великий Новгород и органами государственной власти Новгородской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. 01.10.2019. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5300201910010015> (дата обращения: 17.10.2021).



6. Социальные функции органов местного самоуправления

В условиях кризисных ситуаций, в том числе вызванных пандемией COVID-19 органы местного самоуправления оказались в авангарде событий, приняв значительную долю ответственности наряду с национальными правительствами. В докладе Конгресса местных и региональных властей Совета Европы отмечается, что пандемия выявила острую необходимость в солидарности для смягчения последствий кризисных ситуаций, в области предоставления надлежащего ухода, жилья и образования, особенно для наиболее уязвимых и маргинализированных слоев населения¹.

Органы местного самоуправления являются самым тесным связующим звеном между национальными правительствами и гражданами и действуют в качестве посредников, обеспечивающих защиту социальных и экономических прав, в том числе права на равный доступ к здравоохранению.

Венецианская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), анализируя состояние социальных прав человека, отметила, что конституция должна закреплять только те социальные права, для которых сложилась соответствующая правовая база. Таким образом, придание им конституционного статуса представляет собой форму «освящения»². В определенной степени рекомендованный подход отражен в конституционных поправках 2020 года, направленных на конкретизацию параметров социального государства³.

К числу основных принципов охраны здоровья в Российской Федерации отнесены доступность и качество медицинской помощи, реализация которых обеспечивается организацией оказания медицинской помощи с учетом фактора приближенности к месту жительства, месту

¹ Congress contribution to the reflection of the Council of Europe member States on “effectively responding to a public health crisis in full respect for Democracy, Rule of Law and Human Rights” (130th Session of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 4 November 2020).

² Compilation on Venice Commission's opinions and reports on social and economic rights. CDL-PI(2018)005.Strasbourg, 13 June 2018.

³ См.: 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. 240 с.



работы или обучения¹. Текущее законодательное регулирование предусматривает создание органами местного самоуправления условий для оказания медицинской помощи населению на территории муниципального района, муниципального и городского округа; обеспечение организации оказания медицинской помощи в медицинских организациях муниципальной системы здравоохранения и др.².

Согласно обновленной редакции ст. 72 Конституции предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации дополнены, в частности, таким вопросом как оказание доступной и качественной медицинской помощи, эффективная реализация которого возможна в условиях скоординированного взаимодействия органов публичной власти. Достижению этой цели способствует участие органов местного самоуправления как наиболее приближенных к населению в обеспечении оптимальной доступности медицинской помощи, в том числе для жителей населенных пунктов, расположенных в отдаленных местностях.

На конституционном уровне в качестве полномочия органов местного самоуправления установлено обеспечение в пределах своей компетенции доступности медицинской помощи (ч. 1 статьи 132 Конституции Российской Федерации). Указанное конституционное положение отражает сложившийся на законодательном уровне подход к определению вопросов местного значения как вопросов, непосредственно связанных с обеспечением жизнедеятельности населения. К их числу относятся такие важные социальные функции публичной власти в лице местного самоуправления как образование, медицинская помощь, развитие физкультуры и спорта и т.д.

Доступность медицинской помощи обеспечивается, в том числе, организацией оказания медицинской помощи по принципу приближенности к месту жительства, месту работы или обучения; транспортной доступностью медицинских организаций для всех групп населения, в том числе инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения³.

Обеспечение доступности медицинской помощи именно на местном уровне особенно важно в условиях осуществления местного само-

¹ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 28.11.2011, № 48, ст. 6724.

² Статьи 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

³ См. статью 10 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ.



управления на территории всего государства. Условия осуществления такой деятельности должны отражать специфику территорий с низкой плотностью сельского населения, отдаленных и труднодоступных местностей. Кроме того, следует учитывать, что, например, для горных территорий характерна географическая изоляция, выражающаяся в наличии труднодоступных и отдаленных населенных пунктов, крайне низкой плотностью населения. Традиционный образ жизни населения горных территорий характеризуется исторически сложившимся способом своего жизнеобеспечения, основанный на опыте предков, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранение обычаев культур горных общин. Указанные особенности свидетельствуют, что в законодательстве должны быть разработаны механизмы, позволяющие реализовывать органам местного самоуправления полномочия по оказанию доступной медицинской помощи.

Определенные шаги в этом направлении принимаются непосредственно органами местного самоуправления. В документах стратегического характера, принимаемых на муниципальном уровне, в качестве стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития муниципальных образований в сфере здравоохранения установлены ликвидация кадрового дефицита в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь; обеспечение охвата всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год; обеспечение оптимальной доступности для населения (в том числе для жителей населенных пунктов, расположенных в отдаленных местностях) медицинских организаций, оказывающих первую медико-санитарную помощь¹.

Конституционно-правовой опыт многих государств свидетельствует о значительной роли местных органов власти в конкретизации параметров социального государства при осуществлении ими соответству-

¹ См.: Решение Собрания Балаковского муниципального района от 28 декабря 2011 г. № 189 «О стратегии социально-экономического развития Балаковского муниципального района до 2030 года» // Администрация Балаковского муниципального района. URL: <http://www.admbal.ru/sotsialno-ekonomicheskoe-razvitie-bmr/strategiya-razvitiya-balakovskogo-munitsipalnogo-rayona/> (дата обращения: 17.10.2021); Решение Думы Нефтеюганского района от 31 июля 2018 г. № 257 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития муниципального образования Нефтеюганский район до 2030 года» // Югорское обозрение. № 31. 02.08.2018.



ющих полномочий. Например, согласно статье 82 Конституции Дании право муниципалитетов самостоятельно осуществлять под контролем государства ведение местных дел устанавливается законом. Полномочия в сфере здравоохранения распределены между государством, муниципалитетами и регионами. К компетенции местных органов отнесены профилактические, лечебные мероприятия реабилитационного характера, специальная стоматологическая помощь (в том числе, в школах), уход на дому, социальная психиатрия и др.¹

Вместе с тем подобные полномочия не являются исключительным приоритетом в деятельности органов местного самоуправления, поскольку реализуются в комплексе с другими полномочиями, обеспечивающими удовлетворение потребностей местных жителей. Кроме того, они реализуются всеми уровнями публичной власти.

В этом плане компетенционная модификация органов публичной власти имеет, в первую очередь, социальное содержание. Конституционное положение, гарантирующее обеспечение доступности медицинской помощи посредством возложения обязанностей по ее обеспечению на тот или иной уровень публичной власти способствует реализации основного права граждан Российской Федерации на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Возведение на конституционный уровень положений о доступности и качестве медицинской помощи свидетельствует не только о приращении функций и полномочий органов публичной власти, но и воплощении принципа ответственности органов публичной власти за обеспечение прав граждан в сфере охраны здоровья.

Выводы

Текущее состояние местного самоуправления свидетельствует о необходимости разработки дополнительных, прежде всего законодательных, мер, обеспечивающих функционирование органов местного самоуправления в системе публичной власти.

Для достижения этой цели представляется оправданным обеспечение реализации механизма взаимодействия органов местного само-

¹ Municipalities and Region – Tasks and Financing. The Ministry for Economic Affairs and the Interior. June 2014. P.19.



управления и государственной власти в рамках единой системы публичной власти при сохранении гарантий самостоятельности местного самоуправления как уровня публичной власти и участия населения в его осуществлении.

Кроме того, актуальной повесткой является выработка механизма нормативно-правового регулирования, при котором будут: осуществлены разграничение полномочий в рамках многоуровневой системы публичного управления при учете и сохранении баланса частных и публичных интересов, а также обеспечены надлежащие взаимодействие и координация между уровнями публичного управления.



ТРАНСФОРМАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Сергеев Алексей Аронович – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления

От демократического централизма к местному самоуправлению

В конституционной доктрине Российской Федерации местное самоуправление рассматривается в качестве неотъемлемой части механизма народовластия, деятельности населения и формируемых им органов по решению вопросов местного значения, наиболее приближенного к населению уровня власти и элемента единой системы публичной власти. Процессы развития нормативной модели российского местного самоуправления и фактического становления этого социального института, призванного эффективно решать публичные задачи местного масштаба, в полной мере отразили в себе проблемы политико-правовых реформ последних десятилетий.

Идеи самоуправления, вовлечения широких слоев населения в решение местных задач включались в официальную идеологическую доктрину государства еще в советский период. Однако реально в основу организации местной власти до конца 1980-х годов был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. Советы формировали исполнительные комитеты, которые формально были подчинены и подотчетны Советам и вышестоящим исполнительным органам, а фактически служили проводником политики партийных органов. Организационным принципом построения системы Советов являлся демократический централизм, который формально допускал самостоятельность на местах, но фактически заключался в централизации государственной власти, отсутствии у местной власти собственной исключительной компетенции и финансовой самостоятельности. Соглас-





но Конституции СССР 1977 г. местные Советы были вправе принимать общеобязательные правовые решения в пределах, установленных законодательством Союза ССР, союзной и автономной республики, но любые решения местных Советов могли быть отменены вышестоящим Советом.

Было бы неправильно видеть в советской системе организации местной власти лишь негативные черты. В системе централизованной власти определенные местные вопросы могли решаться в интересах государства и населения оперативно и эффективно. Однако советская модель организации местной власти в ее прежнем виде не вписывалась в стратегию коренных экономических и политических преобразований в государстве.

Появление российского местного самоуправления в его новом виде было продиктовано целями, во-первых, децентрализации власти, а во-вторых, усиления ее демократических начал. При этом сами процессы реформирования институтов местной власти, создания новой нормативной правовой базы шли под значительным влиянием политических факторов, нередко были противоречивыми. Желание перестроить местную власть, повернуть ее лицом к людям, сделать более эффективной сочеталось, с одной стороны, с идеологическими установками прошлых лет, а с другой стороны, подчас с утопическими представлениями о местном самоуправлении как о суверенной власти, первооснове государства и т.п.

Далеко не сразу была правильно понята идея баланса интересов государства в целом, местных коллективов и личности. Сильно выраженный политический характер процесса становления местного самоуправления в 1990-е годы обуславливался также тем, что различные политические силы искали союзников среди руководителей местной власти, то суля им безграничную самостоятельность, то настаивая на их фактически полной подчиненности Центру. Тем не менее, институт российского местного самоуправления развивался и становился неотъемлемым элементом социальной практики.

В апреле 1990 г. вступил в силу Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который впервые устанавливал систему местного самоуправления в ее современном понимании. Развитие Закона СССР предполагалось в законодательстве союзных и автономных республик. Права местных Советов как представительных органов власти существенно расширились, Закон допускал судебную защиту прав и законных интересов органов местного само-



управления. Важной новеллой союзного Закона было введение института муниципальной собственности, которая была названа коммунальной. Закон также закреплял налоговые источники местных бюджетов. Союзный Закон не был свободен от элементов традиционного принципа демократического централизма, в частности, сохранялась соподчиненность Советов разных уровней и их исполкомов.

Важным этапом становления местного самоуправления на территории России стал Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР». Его также следует отнести к законодательству переходного периода, не до конца последовательно устанавливавшее новую систему организации власти на местах.¹ Закон вводил многоуровневую систему нормативного регулирования порядка организации и осуществления местного самоуправления. Республики в составе РСФСР получили право издавать законы о местном самоуправлении, а районные, городские, поселковые и сельские Советы – принимать положения (уставы) о местном самоуправлении.

Закон РСФСР 1991 г. закрепил единую для всей России схему органов местного самоуправления, дифференцированную по уровням: городов, районов, сел (поселков). Он исходил из принципа разделения власти на муниципальном уровне и одновременно устанавливал систему сдержек и противовесов в отношениях между местным Советом и местной администрацией. Фактически Закон способствовал усилению местной исполнительной власти, поставив крест на владевшей умами в предшествующий период идее полновластия Советов.

В том же 1991 г. были внесены дополнения в Конституцию России, ее соответствующий раздел получил название «Местное самоуправление в Российской Федерации». Было установлено, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы или непосредственно.

Конституция Российской Федерации 1993 года предопределила следующий этап развития современной отечественной муниципальной доктрины, она не ввела подробную регламентацию вопросов местного самоуправления, однако сформулировала ряд принципов этого института. В главу 1 Конституции Российской Федерации, определяющую

¹ См.: Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие / В.И. Васильев. М. 1999. С. 83–92.



основы конституционного строя, была включена статья 12, устанавливающая принципы организационной обособленности органов местного самоуправления от органов государственной власти и самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий. В этой же главе, в статье 15, была закреплена правовая норма, обязывающая органы местного самоуправления соблюдать Конституцию и законы.

Посвященная местному самоуправлению глава 8 Конституции Российской Федерации составила четыре статьи, содержащих принципы, подлежащие развитию в законодательстве. В 1995 г. вступила в силу первая часть Гражданского кодекса РФ. Кодекс впервые ввел понятие муниципального образования как субъекта права, а также закрепил право муниципальной собственности.

Следующей вехой становления новой модели организации местной власти в России явился Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Практика выявила немало недостатков в этом Федеральном законе, однако он позволил реализовать основные принципы местного самоуправления, закрепленные в новой Конституции Российской Федерации и Европейской хартии местного самоуправления, очертил круг задач регионального и муниципального правотворчества, закрепил гарантии местного самоуправления.

Чертой новой модели местного самоуправления, закрепленной в Конституции Российской Федерации 1993 г., явилось отсутствие единой схемы организации местного самоуправления и многоуровневость его нормативной базы. После вступления в силу Конституции региональное законодательство о местном самоуправлении стало формироваться практически одновременно с федеральным законодательством, а в некоторых регионах даже с некоторым опережением по сравнению с ним.

Логическим завершением этапа становления нормативной правовой базы местного самоуправления стали утвержденные Указом Президента Российской Федерации 15 октября 1999 г. Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации.¹ Этот документ ставил задачу выработки стра-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 18.10.1999, № 42, ст. 5011.



тегии законодательной деятельности в области местного самоуправления, намечал конкретные правовые решения. В числе неотложных задач были названы формирование отрасли муниципального права, проведение фундаментальных научных исследований в области местного самоуправления. После прошедших в марте 2000 г. выборов Президента России обозначились новые приоритеты в сфере совершенствования местного самоуправления, такие как усиление ответственности органов местного самоуправления перед государством, строгий контроль за законностью местного правотворчества, повышение роли федерального законодательства в установлении правовых основ местного самоуправления.

Унификация российского местного самоуправления и централизация законодательного регулирования его организации

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) стал четвертым в новейшей истории России базовым законодательным актом об устройстве местной власти. В отличие от его предшественников – Закона СССР 1990 г., Закона РСФСР 1991 г. и Федерального закона 1995 г. – он принимался в условиях устоявшейся конституционно-правовой системы и стабильной политической ситуации, на основе сложившейся практики применения конституционных норм, определяющих принципы организации местного самоуправления. Тем не менее, появление нового Федерального закона об организации местного самоуправления сопровождалось возобновлением и усилением многолетней теоретической дискуссии о месте местного самоуправления в системе основ конституционного строя России.

Правовая модель местного самоуправления разрабатывалась в условиях столкновения двух методологий, основанных соответственно на общественной теории самоуправления, предполагающей свободу местных коллективов и негосударственную природу их управленческой деятельности, и на государственной теории, исходящей из отсутствия качественных различий государственного и муниципального управления. В итоге, в теории модель местного самоуправления обрела качества



правового дуализма: самостоятельного уровня публичной власти и формы самоорганизации граждан на местном уровне.

Идеи ученых, проникнутые гуманизмом и стремлением к народовластию, оказали позитивное влияние на процессы построения нормативной модели российского местного самоуправления. Однако только практика может служить мерилom истины. Характерен ли упомянутый дуализм для реального местного самоуправления, существующего в России последние три десятилетия? О действительном или только о желаемом говорила отечественная правовая наука?

Практика изначально не стала подтверждать, что местное самоуправление является самоорганизацией граждан и тем качественно отличается от государственного управления. Как справедливо отмечал более 20 лет назад С.А. Авакьян, «совершенно очевидно, что местное самоуправление является вариантом публичной власти, и в этом плане оно не может быть ни искусственно, ни как-либо еще отделено от государственной власти», «не надо создавать себе и населению иллюзий, будто оно осуществляет местное самоуправление непосредственно и только»¹.

Отдельные проявления правового дуализма местного самоуправления можно было увидеть лишь на уровне деревень и поселков, где формы непосредственной демократии могли найти более широкое использование. Однако модели территориальной организации местного самоуправления, избранные в большинстве регионов России до появления Федерального закона № 131-ФЗ, не отводили сельскому самоуправлению серьезной роли в общей системе социального управления. Во многих регионах на этом уровне не предусматривалось создание муниципальных образований. Там же, где сельские населенные пункты обрели соответствующий статус, сельские бюджеты практически не имели собственной доходной базы, а органы сельского самоуправления – серьезных полномочий, осуществляемых без согласования с властью районного уровня.

В городах и районах местное самоуправление по сути своей организации оказалось существенно не отличающимся от государственной власти. С равной периодичностью и по унифицированным избирательным законам проводились выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом нередко только совмеще-

¹ Материалы парламентских слушаний «Проблемы законодательства в области местного самоуправления». М.: Издание Государственной Думы. 2001. С. 18 – 19.



ние с выборами федеральных органов государственной власти могло «спасти» муниципальные выборы от неявки на них подавляющего большинства избирателей. Местные референдумы на практике так и остались экзотикой, а сходы жителей всего муниципального образования оказалось невозможно организовать не только в городах и районах, но и в селах с населением более трехсот человек.

Территориальное общественное самоуправление на уровне микрорайонов города и дворов оказалось формально «пристегнутым» к местному самоуправлению, но фактически – лишенным финансовой базы и возможности влиять на принятие публично-властных решений. Деятельность органов территориального общественного самоуправления свелась к реализации права граждан на объединение, а не на участие в осуществлении местной публичной власти.

Безусловно, развитие форм демократического участия граждан в решении вопросов местного значения являлось и должно остаться важнейшим императивом муниципального права. Однако можно назвать юридическим романтизмом представления о том, что реальное российское местное самоуправление являлось вчера или является сегодня самоорганизацией и самодеятельностью населения. Более того, не следует полагать, что соответствующие идеи правовой науки можно будет воплотить в жизнь в исторически короткие сроки. К сожалению, для этого пока нет необходимых социальных и экономических предпосылок. Попытки же закрепить в позитивном праве схемы, не отвечающие потребностям практики, неизбежно обречены на провал. Практика отторгает надуманные построения юридической теории.

Статью 12 Конституции Российской Федерации, закрепившую принципы самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий и его организационной обособленности от государственной власти, нельзя считать исторической ошибкой. Можно согласиться с выводами, которые были сделаны авторитетной группой экспертов о том, что она способствовала переводу взаимоотношений между органами государственной и муниципальной власти с основы подчинения в первую очередь административным предписаниям вышестоящего начальника, что характерно для феодальной и советской систем власти, на более цивилизованную основу подчинения нормам законодательства¹.

¹ Доклад Управления Президента РФ по вопросам местного самоуправления «О проблемах соот-



Однако на практике принцип самостоятельности местного самоуправления не мог быть реализован в полной мере.

Крайняя недостаточность собственной финансовой базы муниципальных образований, обусловленная не чьей-то злой волей, а общим сложным состоянием экономики страны, во многом снизила демократический потенциал конституционной модели российского местного самоуправления. Дотационные муниципальные образования оказались в зависимости от органов государственной власти. При этом конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления непредвиденно обернулся для него негативной стороной.

Полномочия региональных законодательных органов по регулированию порядка организации и осуществления местного самоуправления оказались усеченными, если брать для сравнения развитые федеративные государства, имеющие полноценное местное самоуправление. Неспособность многих муниципальных образований своими силами создать качественную правовую базу местного самоуправления приводила к бюрократизации местной власти, бесконтрольности местных чиновников, неэффективному использованию и без того скудных финансов. Зависимость органов и должностных лиц местного самоуправления не столько от воли и мнения населения, сколько от финансового диктата во многом девальвировала то, во имя чего задумывалась самостоятельность местного самоуправления.

Необходимость коррекции положений федерального законодательства о местном самоуправлении объективно назрела в начале XXI века. Реформа законодательных основ местного самоуправления, включившая в себя принятие действующего Федерального закона № 131-ФЗ, была обусловлена необходимостью приблизить органы местного самоуправления к населению, обеспечив при этом их реальную способность эффективно хозяйствовать на своем уровне.

В качестве одной из главных причин разработки и принятия Федерального закона № 131-ФЗ была названа необходимость изменить принципы территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации¹. Было заявлено, что задачами такого реформирования

ветствия норм законодательства РФ требованиям международных договоров РФ в сфере местного самоуправления» / Л.В. Гильченко, А.А. Замотаев и др. 2000 г. С. 13–14.

¹ См. пояснительную записку к проекту федерального закона, внесенного в Государственную Думу Президентом Российской Федерации 31 декабря 2002 года письмом № Пр-2286.



являются приближение местного самоуправления к населению и обеспечение эффективности деятельности муниципальных образований в решении вопросов местного значения и осуществлении отдельных государственных полномочий. На всей территории страны вводилась двухуровневая модель местного самоуправления, Федеральным законом № 131-ФЗ разграничивалась компетенция двух уровней муниципальных образований и соответственно доходных источников бюджетов.

Эти новеллы имели революционный характер, поскольку двухуровневая модель местного самоуправления в 2003 году существовала лишь в четверти субъектов Российской Федерации. В предшествующие периоды становления и развития местного самоуправления не проводилась столь радикальная административно-территориальная реформа. Федеральный закон № 131-ФЗ ввел единую типологию муниципальных образований: городские и сельские поселения (нижний уровень), муниципальные районы (верхний уровень, объединяющий несколько поселений), городские округа (не входящие в состав муниципального района и обладающие компетенцией поселения и района), а также внутригородские территории городов федерального значения. Были определены критерии установления границ муниципальных образований, порядок изменения этих границ, механизм преобразования муниципальных образований различных видов. Для построения новой модели организации местного самоуправления в тех регионах, где существовавшие до этого модели не соответствовали новым требованиям, был предусмотрен переходный период.

Установление федеральным законом принципов территориальной организации местного самоуправления было насущной необходимостью, в этом сходились мнение правоведов и практиков. Однако по поводу полезности унификации территориальной модели местного самоуправления мнения сразу же разошлись.

Федеральный закон 1995 г. предоставлял субъектам Российской Федерации право самостоятельно определить уровень, на котором создаются муниципальные образования, исходя из специфики того или иного российского региона, социально-экономических условий, особенностей решения государственных и местных задач на тех или иных территориях, а также на основе учета мнения местных коллективов, составляющих первооснову муниципальной власти. Конституционный Суд Российской Федерации подтверждал допустимость такого решения и указывал в ряде своих актов, что



определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов РФ, это должно способствовать приближению органов местного самоуправления к населению и решению на должном территориальном уровне всего комплекса вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не будет препятствовать решению вопросов, которые выходят за местные рамки и по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти.¹

К моменту принятия Федерального закона № 131-ФЗ в российских регионах были выстроены схемы территориальной организации местного самоуправления, соответствующие специфике этих регионов и позволяющие решать социально-экономические задачи, соответствующие компетенции муниципальной власти. Схемы эти были неодинаковыми, поскольку очень разные географические, климатические, демографические, экономические и иные условия имеются в различных регионах России. На эти схемы была ориентирована существующая на местах социальная инфраструктура, исходя из этих схем решалась важнейшая задача кадрового обеспечения органов местного самоуправления, строились бюджетные и иные отношения между различными уровнями публичной власти.

Многообразие моделей территориальной организации местного самоуправления являлось воплощением конституционных принципов осуществления местного самоуправления в поселениях и на иных территориях с учетом исторических и иных местных традиций и самостоятельности населения в выборе организационно-правовых форм местного самоуправления. Федеральный закон № 131-ФЗ потребовал отказаться от этого многообразия, от уже проверенных практикой схем в пользу унифицированной двухуровневой модели.

Новый виток трансформации правовых основ муниципальной власти

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, вопросы местного самоуправления относятся именно к совместному ведению

¹ См., например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства Российской Федерации, 03.02.1997, № 5, ст. 708.



Российской Федерации и ее субъектов, поэтому их решение не может находиться ни в исключительной компетенции Российской Федерации, ни в исключительной компетенции ее субъектов.¹ Еще на стадии обсуждения концепции Федерального закона № 131-ФЗ представители регионов и муниципальных образований, высказывая веские и конкретные аргументы, предупреждали, что попытка «причесать» местное самоуправление по всей России «под одну гребенку» может привести к неэффективности этого социального института. Впоследствии это подтвердила практика.

С 2014 г. в отдельных регионах начались процессы объединения муниципальных образований, упразднения поселений. Федеральный закон № 131-ФЗ формально не запрещал этого, он лишь устанавливал ряд условий для принятия подобных решений. Федеральный центр не занял однозначную позицию по данному вопросу, имеющему политическое значение, хотя изначальная идея Федерального закона № 131-ФЗ была изложена в пояснительной записке к его проекту, внесенному Президентом Российской Федерации в Государственную Думу – двухуровневое местное самоуправление на всей территории России. При этом в 2004–2006 годах была проделана сложная работа по введению в действие Федерального закона № 131-ФЗ, в ряде регионов Центр преодолел сопротивление региональных руководителей. Верность этой линии неоднократно подтверждалась в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

Тем не менее, в 2014–2016 годах практика пошла иным путем: центральная политическая власть могла сразу и безоговорочно пресечь инициативы регионов, но она этого не сделала. Напротив, Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ легитимировал практику превращения муниципальных районов в городские округа, а Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ ввел в типологию муниципальных образований муниципальный округ, который не имеет в своем составе поселений.

Конституционный Суд Российской Федерации, который неоднократно называл поселения базовым уровнем местного самоуправления, наиболее приближенным к населению, не считал необходимым поставить

¹ См. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда» // Собрание законодательства Российской Федерации, 10.11.1997, № 45, ст. 5241.



заслон процессам их упразднения в отдельных регионах. Суды общей юрисдикции однозначно отвергали соответствующие жалобы, хотя с формальных юридических позиций до 2017 г. было много спорного в решениях региональных законодателей об объединении муниципальных образований.

Правовая доктрина несла в себе много романтических идей, но чем больше в ней становилась схоластики, которая, к сожалению, смогла проникнуть даже в акты Конституционного Суда Российской Федерации (местное самоуправление как элемент гражданского общества, местное сообщество как некорректное смешение публичной власти и объединения граждан и т.п.), тем яснее становилась, что эта доктрина не является поводом для законодателя и юридической практики.

Новеллы федерального законодательства о местном самоуправлении 2014 – 2017-х годов расширили права субъектов Российской Федерации по регулированию местного самоуправления. Ранее Конституционный Суд Российской Федерации отрицал возможность регулирования законом субъекта Российской Федерации структуры органов местного самоуправления¹. В Постановлении от 1 декабря 2015 г. № 30-П он отказался от прежних позиций и признал допустимым установление законом субъекта Российской Федерации безальтернативной структуры органов местного самоуправления в части порядка формирования представительного органа и замещения должности главы муниципального образования, а также места главы муниципального образования в указанной структуре. При этом право самостоятельно выбрать и закрепить в уставе муниципального образования один из предусмотренных Законом № 131-ФЗ вариантов структуры органов местного самоуправления было оставлено лишь сельским поселениям, а также небольшим городским поселениям, которые «не приближаются к городским округам с точки зрения их роли в социально-экономическом развитии субъекта Российской Федерации», критерии указанного «приближения» могут быть установлены в субъекте Российской Федерации.

Как справедливо отмечал в одной из своих последних работ В.И. Васильев, Конституция РФ установила слишком высокую планку для орга-

¹ Постановления от 01.02.1996 № 3-П, от 30.05.1996 № 13-П, от 24.01.1997 № 1-П, от 15.01.1998 № 3-П, от 30.11.2000 № 15-П, от 02.04.2002 № 7-П, Определения от 04.06.1998 № 70-О, от 02.11.2000 № 236-О и др.



низации местного самоуправления, закрепила не вполне реальную для данных исторических условий меру децентрализации управления¹.

В 1990-е годы, когда многие правоведаы были увлечены романтическими идеями, абсолютизирующими самостоятельность местного самоуправления и самобытность его правовой организации, некоторые практики, обладавшие значительным опытом, указывали на неизбежность интеграции со временем институтов региональной государственной власти и местного самоуправления, консолидации бюджетных ресурсов, унификации правовой основы государственного и муниципального управления. Жизнь подтвердила их правоту.

Понятие «публичная власть» было легитимировано в актах Конституционного Суда Российской Федерации в качестве синонима понятий «власть народа», «народовластие». Публичная власть включает в себя как государственную власть, так и местное самоуправление². Единство системы публичной власти в Российской Федерации заключается в единстве ее источника, основных целей деятельности, демократических принципов осуществления власти, организации и формирования её институтов, а также в единстве правового и экономического пространства в Российской Федерации, наличии единого рынка и единого гражданского законодательства, единстве бюджетной и налоговой систем, единстве правового статуса личности, гарантий избирательных и иных прав граждан, единстве социальной политики, проводимой всеми уровнями публичной власти, унификации государственной гражданской службы и муниципальной службы, правил закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд и для муниципальных нужд, статуса государственного и муниципального имущества, предназначенного для выполнения функций публичной власти, и порядка приватизации указанного имущества и т.д. Это было подтверждено в целом ряде актов Конституционного Суда Российской Федерации и реализовано в законодательстве, в том числе в Гражданском, Бюджетном, Налоговом кодексах РФ.

Вместе с тем каждый уровень публичной власти в Российской Федерации имеет свои особенности организации и деятельности. Единство системы публичной власти в России, следующее из единства су-

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

² Постановление от 24.01.1997 № 1-П, определения от 04.03.1999 № 19-О, от 01.12.1999 № 214-О и др.



веренитета народа и общих демократических принципов организации власти, относящихся к основам конституционного строя, не исключает установление в Конституции Российской Федерации и законах разного регулирования в отношении отдельных вопросов организации государственной власти и местного самоуправления. В частности, принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации) не распространяется непосредственно на местное самоуправление. Органы местного самоуправления не входят в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (часть 2 статьи 77 Конституции).

Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» дополнил статью 132 Конституции Российской Федерации частью 3, установившей, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Этим была подтверждена линия на интеграцию государственной власти и местного самоуправления и одновременно были созданы предпосылки для усиления такой интеграции.

В начале 20-х годов XXI века, в условиях небывалой для нынешнего поколения пандемии и иных вызовов, мы стоим на рубеже новых глубоких перемен модели местной власти. Но главный вопрос не в том, будет ли эта модель соответствовать замысловатым положениям теории – начиная от доктрины самоуправляемых и самобытных местных сообществ и заканчивая лозунгом единства публичной власти в качестве апологии государственного самоуправления. Главный вопрос в том, сможет ли муниципальная власть в ее новой организационно-правовой ипостаси эффективно решать проблемы больших и малых городов, сел и поселков, иных территорий.



КАК ПОГАСИТЬ «РЕЗОНАНС НЕСТАБИЛЬНОСТИ»?

Балытников Вадим Владимирович – кандидат юридических наук, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления

Глухов Вадим Витальевич – заместитель директора Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления

Лихачева Анастасия Борисовна – кандидат политических наук, декан факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

В совместном научном докладе **«Проблемы совершенствования управления в условиях глобальной нестабильности: международный, внутригосударственный, региональный и местный уровни»** специалисты Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления МГОУ, Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ и ИЗИСП при Правительстве Российской Федерации последовательно рассматривают на различных уровнях политико-правового пространства, в сущности, один единственный вопрос. Это вопрос о том, как погасить входящие друг с другом во все более разрушительный резонанс проявления глобальной нестабильности – социальные, политические, экономические, интеллектуальные и морально-нравственные колебания, шатания, падения и иные подобные явления, из которых, как может показаться, будто бы и состоит вся жизнь современного человечества?

На международном уровне мы видим кризис ... нет, даже не институциональных механизмов, а самой органической среды институционализации глобального мирового сообщества – и одновременно происходящее, что называется «в прямом эфире» банкротство традиционных моделей «историй успеха» тех или иных стран и народов. Историй успеха, ныне стремительно сменяемых (и сметаемых) «всеохватывающим глобальным эгоизмом» (в условиях глобальной же «культурной рево-





люции» на наших глазах сводящегося к лозунгу «отнять и поделить» что называется «в мировом масштабе»). Удивительно ли, что в этих условиях в качестве единственно стабильных «традиционных ценностей» выступают религиозные, этнические, расовые и т.п. «объективные общие идентичности» - зачастую пригодные лишь на то, чтобы «сплотить одних против других»? В результате мы по привычке еще удивляемся тому, что универсальные и региональные международные объединения как правило не демонстрируют должного уровня солидарности в борьбе с глобальными вызовами – но столь же привычно не испытываем уже ни малейшего удивления от того, что отношения между практически всеми более или менее значимыми участниками этих объединений стали напоминать даже не пресловутую «конкурентную борьбу» – но «холодную войну на уничтожение».

Традиционные средства и механизмы управления подвергаются разрушительному воздействию не только на наднациональном уровне, но и на уровне суверенных независимых государств. Все прекрасно понимают, что крайне желательными ныне являются экономический рост (в особенности – рост реальных располагаемых доходов населения), нормализация функционирования механизмов социальной защиты граждан, восстановления надлежащего состояния дел в сфере миграции, повышение качества управления публичными финансами и т.п. Но в реальности мы наблюдаем «вертолетные деньги», непрерывные хаотические перемещения десятков (а в общей сложности – уже сотен) миллионов людей «от юга к западу и от востока к северу», превращение привычных направлений социальной поддержки в «игру с нулевой суммой». Более того, в конечном итоге, объективно получается, что сдерживание возможностей реального экономического роста (и вообще роста качества жизни в целом) на деле происходит не только и не столько в силу снижения реальных доходов и расходов граждан – но прежде всего в силу резкого падения интеллектуально-волевых качеств масс людей, что не может быть компенсировано даже бесспорно необходимой цифровизацией управленческих процессов.

В условиях всеобщей «наведенной субпассионарности» «борьба за огонь» сменяется «борьбой за ресурсы». Причем эта проблема проявляется не только на международном и национальном уровне – но и на уровне регионов как составных частей государств. «Новый федерализм»,



«новый регионализм» и другие подобные явления (ставшие естественным и логичным ответом на вызов масштабного глобального, проявленного (но отнюдь не вызванного) COVID-19) с необходимостью требуют существенного расширения прав и полномочий органов публичной власти регионального уровня (которые и призваны «решать вопросы на конкретных территориях») – но одновременно ставят и вопрос о цене обеспечения такого расширения требуемыми материально-финансовыми, нормативно-регулятивными и т.п. ресурсами. Готовы ли иные уровни публичной власти платить соответствующую цену?

Наконец, на местном уровне с особой яркостью проявляется характерная для всего современного мира проблема доверия населения к состоянию, составу и характеру деятельности властно-управленческих структур. Высокий уровень такого доверия – основа эффективного публичного управления, его недостаток – прямой путь к разрыву «приводных ремней» соединяющих стадии принятия и реализации управленческих решений. Но в чем же корень поистине катастрофического снижения такого рода доверия? Только ли в «качестве властно-управленческих элит»? Не является ли несравнимо более опасной не так давно публично означенная Министром обороны России С.К. Шойгу угроза постепенного (и зачастую – незаметно происходящего) разложения общества, последствия которого столь страшным образом проявляются, к примеру, в ситуации саботирования едва ли не половиной населения развитых стран Глобального Севера призывов к необходимому в современных условиях личному участию в деле борьбы с коронакризисом?

Все вышеописанные (и многие другие подобные проблемы) и входят друг с другом в тот самый разрушительный резонанс, с вопроса о путях угашения которого мы и начинали настоящее саммари. Поиск ответа на этот вопрос – общая задача всех нас, как авторов настоящего доклада и так и его уважаемых читателей. Ибо время готовых решений, по видимому, проходит. Наступает время творческого и ответственного научного поиска. А самое главное – время неустанного труда по формулированию конструктивных социально-правовых решений и их надлежащему воплощению в жизнь!

HOW TO PUT OUT THE "RESONANCE OF INSTABILITY"?

V. V. Balytnikov – PhD in Law, Director of the Center for Territorial Government and Self-Government, Moscow Region State University

V. V. Glukhov – Deputy Director of the Center for Territorial Government and Self-Government Moscow Region State University

A. B. Likhacheva – PhD in Political Sciences, Dean of the Faculty of World Economy and World Politics National Research University Higher School of Economics

Research fellows and experts of the Center for Territorial Government and Self-government, Centre for Comprehensive European and International Studies, and the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation have prepared the joint scientific report "**Problems of governance improvement in conditions of global instability**". It consistently considers the only one issue but at various levels of the political and legal space. How to put out the manifestations of global instability getting into an increasingly destructive resonance with each other – social, political, economic, intellectual, and moral fluctuations, vacillations, falls, and other similar phenomena – that form, as it may seem, the whole life of modern humanity.

At international level, we see a crisis... Well, no, not just the crisis of institutional mechanisms, but the essence of the global institutionalization itself. At the same time, we see the bankruptcy of traditional models of "success stories" of specific countries and nations. These success stories are now being rapidly replaced or even swept away by "all-encompassing global egoism" in the conditions of the global "cultural revolution," which is reduced to the slogan "take and split" on a worldwide scale. Is it surprising that in these conditions (religious, ethnic, racial, etc.), "objective common identities" act as the only stable "traditional values," which are often suitable only to "rally some against others"? As a result, we are still surprised that universal and regional international associations do not demonstrate the proper level of

solidarity in their fight against global challenges. At the same time, we no longer feel the slightest surprise that relations between almost all significant participants in these associations have begun to resemble not the notorious "competitive struggle" but a "cold war of annihilation."

Traditional mechanisms of governance are subject to destructive effects both at the supranational level and at the level of sovereign states. Everyone understands that economic growth (especially the growth of a nation's real disposable income), normalization of the social protection mechanisms functioning, restoration of the migration stability, improvement of public finance management, etc. are extremely desirable nowadays. Nevertheless, we are witnessing "helicopter money," the continuous chaotic movements of millions of people "from the south to the west and from the east to the north," the transformation of social support into a "zero-sum game." Moreover, ultimately, it turns out that the containment of real economic growth potential (and, in general, the development of the quality of life) occurs not only and not so much due to a decrease in real incomes of citizens – but primarily due to a sharp drop in the intellectual and volitional qualities of people, which the necessary management processes digitalization cannot compensate.

In the conditions of universal "induced subpassionarity," the "struggle for fire" is replaced by the "struggle for resources." Moreover, this problem manifests itself not only at the international and national level – but also at the level of regions as constituent parts of states. "New federalism," "new regionalism," and other similar phenomena (which have become a natural and logical response to the challenge of a large-scale global, provoked (but by no means caused) COVID-19) necessarily require a significant expansion of the rights and powers of public authorities at the regional level (which are designed to "solve issues in specific territories") – but at the same time raise the question of the price of providing such an expansion with the required material, financial, regulatory and other resources. Are other levels of public authority willing to pay the fair price?

Finally, the problem of people's confidence in the different aspects of public policy is strongly manifested at the local level. A high level of such trust is the basis of effective public administration; its lack is a direct way to break the "drive belts" connecting the implementation stages of management decisions. But what is the root of the genuinely catastrophic decline in this kind of trust? Is it only in the "quality of power-management elites"?



Is not the threat of gradual (and often imperceptibly occurring) decomposition of society, the consequences of which are so terribly manifested, for example, in the situation of sabotage by almost half of the population of the developed countries of the Global North, calls for personal participation necessary in current conditions in the fight against the coronacrisis, not so long ago publicly indicated by the Minister of Defense of Russia S.K. Shoigu, is incomparably more dangerous?

Aforementioned and many similar problems enter into the same destructive resonance with each other with the question of how to extinguish it, which was started in this summary. Finding an answer to this question is a common task for us, both the authors of this report and its esteemed readers. The time of ready-made solutions seems to be passing. It's time for a creative and responsible scientific search. And most importantly - the time of tireless work to formulate constructive socio-legal solutions and their proper implementation!



Коллектив авторов:

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

О. Н. Барабанов – доктор политических наук, профессор РАН, программный директор клуба «Валдай», профессор МГИМО;

В. В. Глухов – заместитель директора Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;

А. А. Горбылёв – Постоянный представитель Губернатора Московской области в Московской областной Думе;

А. А. Гришковец – доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;

Ю. М. Губанова – заместитель директора Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;

А. А. Зайцев – кандидат экономических наук, заместитель заведующего сектором Центра комплексных европейских и международных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»;

С. М. Зырянов – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;

А. Б. Лихачева – кандидат политических наук, декан факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»;

С. Б. Нанба – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;

А. А. Сергеев – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;

Ю. А. Тихомиров – заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, член-корреспондент Международной академии сравнительного права;

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

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

The author team:

V. V. Balytnikov – PhD in Law, Director of the Center for Territorial Government and Self-Government, Moscow Region State University

O. N. Barabanov – Dr. Sci. (Political Science), Professor, Program Director of the “Valdai” Club;

V. V. Glukhov – Deputy Director of the Center for Territorial Government and Self-Government of the Moscow Region State University;

A. A. Gorbylev – Permanent Representative of the Governor of the Moscow Region in the Moscow Regional Duma;

A. A. Grishkovets – Dr. Sci. (Law), Leading Researcher of the Center for Territorial Government and Self-Government of the Moscow Region State University;

Yu. M. Gubanova – Deputy Director of the Center for Territorial Government and Self-Government of the Moscow Region State University;

A. A. Zaitsev – PhD in Economic Sciences, Deputy Head of the Sector of the Center for Comprehensive European and International Studies National Research University Higher School of Economics;

S. M. Zyryanov – Dr. Sci. (Law), Professor, Chief Researcher at the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation;

A. B. Likhacheva – PhD in Political Sciences, Dean of the Faculty of World Economy and World Politics National Research University Higher School of Economics;

S. B. Nanba – PhD in Law, Leading Researcher at the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation;

A. A. Sergeev – Dr. Sci. (Law), Professor, Chief Researcher of the Center for Territorial Government and Self-Government of the Moscow Region State University;

Yu. A. Tikhomirov – Honored Scientist of Russia, Dr. Sci. (Law), Professor, Deputy Head of the Center for Public Law Research Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Corresponding member of the International Academy of Comparative Law;

A. N. Chertkov – Dr. Sci. (Law), Chief Researcher of the Center for Territorial Government and Self-Government of the Moscow Region State University;

V.V. Shtukin – PhD in Law, Senior Researcher of the Center for Territorial Government and Self-Government of the Moscow Region State University.

Научное издание

**ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ
НЕСТАБИЛЬНОСТИ**

***Ежегодный научный доклад
Центра исследований проблем
территориального управления и самоуправления***

Технический редактор – *В. Г. Клевцова*
Компьютерная вёрстка – *А. В. Тетерин*
Переводчик – *Е. С. Елисеева*
Корректурa авторская

Подписано в печать: 30.11.2021 г.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman».
Печать офсетная. Формат бумаги 60×84/16.
Усл. п. л. 10,75, уч.-изд. л. 8.
Тираж 500 экз. (1-й з-д 1–200). Заказ № 2021/11-03.

Изготовлено в МГОУ
105005, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, стр. 2
(495) 780-09-42 (доб. 6102, 6101, 6204)