

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

АКАДЕМИЯ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Центр исследований проблем территориального управления и самоуправления

Библиотека ЦИПТУС № 7

## ПРОБЛЕМЫ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

Материалы научной конференции,  
посвященной презентации доклада  
«Проблемы совершенствования управления  
в условиях глобальной нестабильности»  
(9 декабря 2021 г.)

Ежегодник ЦИПТУС

Москва  
АСОУ  
2022

УДК 351/354:342.1

ББК 67.401.1

П 78

Главный редактор *А. Н. Чертков* – доктор юрид. наук, доцент, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления АСОУ

П 78 **Проблемы власти и управления : материалы научной конференции, посвященной презентации доклада «Проблемы совершенствования управления в условиях глобальной нестабильности» (9 декабря 2021 г.): ежегодник ЦИПТУС / гл. ред. А. Н. Чертков ; Министерство образования Московской области, Академия социального управления, Центр исследований проблем территориального управления и самоуправления. – 2022. – 31, [5] с. – (Библиотека ЦИПТУС).**

Первый выпуск ежегодника посвящен презентации ежегодного доклада Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления и его партнеров «Проблемы совершенствования управления в условиях глобальной нестабильности (международный, внутригосударственный, региональный и местный уровни)».

Издание предназначено для руководителей и специалистов международного, государственного, регионального и местного уровней, ученых-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 351/354:342.1

ББК 67.401.1

© АСОУ, 2022

© Чертков А. Н., гл. ред., 2022

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Кашин В. Б.</i> Вступительное слово .....	4
<i>Балытников В. В.</i> Защита от глобальной турбулентности (информационно-управленческий аспект) .....	5
<i>Барабанов О. Н.</i> Проблемы взаимосвязи глобального и государственного управления: ценностное измерение .....	11
<i>Лихачева А. Б.</i> Проблемы глобального управления в условиях пандемии COVID-19 .....	14
<i>Зайцев А. А.</i> Антикризисное управление в региональных международных объединениях в условиях пандемии COVID-19 .....	17
<i>Полянский В. В.</i> Государственный суверенитет и эффективность публичной власти .....	21
<i>Чертков А. Н.</i> Российское региональное публичное управление в условиях глобальной нестабильности: проблемы и пути решения .....	26
<i>Нанба С. Б.</i> Местный уровень публичной власти в условиях глобальной нестабильности .....	30
Сведения об авторах .....	33

## ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Подготовленный Центром исследований проблем территориального управления и самоуправления совместно с Центром комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ доклад «Проблемы совершенствования управления в условиях глобальной нестабильности (международный, внутригосударственный, региональный и местный уровни)» посвящен важнейшей теме: в нем рассматривается взаимодействие структур управления на различных уровнях в условиях чрезвычайных ситуаций и результаты исследования опыта пандемии в разных странах. Он появился в как нельзя более подходящее время<sup>1</sup>, потому что сейчас мы уже подошли к этапу обобщения некоторого опыта взаимодействия стран на международном уровне, работы интеграционных структур и внутригосударственной политике в условиях прошедшего кризиса и работы национальных и муниципальных уровней управления. И, конечно, для нас это особенно важно, поскольку наш собственный опыт в этих условиях оказался не всегда вдохновляющим. Есть некоторые примеры реагирования на этот кризис, которые в основном демонстрируют нам страны Восточной Азии. Они характеризовались и способностью всего государственного механизма вовремя мобилизоваться и обеспечить индивидуальное соблюдение правил и высочайший уровень координации между всеми уровнями управления, и способностью власти обеспечивать единую стратегию коммуникации с обществом.

Данный опыт по своей эффективности превосходит развитие событий, которое мы наблюдаем у нас или во многих странах за пределами Восточной Азии. Мы можем похвалиться успехами по отдельным направлениям нашей политики, но по целому ряду других наблюдаются системные провалы, связанные и с соблюдением санитарных норм, и с ходом вакцинации, и с взаимодействием разных государственных структур. Поэтому для нас действительно крайне важно сейчас рассмотреть опыт функционирования разных систем в этом кризисе. Доклад уделяет этому значительное внимание. В нем рассматривается большое количество правовых и управленческих аспектов реагирования на кризис. Поэтому доклад «Проблемы совершенствования управления в условиях глобальной нестабильности (международный, внутригосударственный, региональный и местный уровни)» имеет большое практическое значение в текущих условиях и заслуживает высокой оценки. Это результат огромной работы, которая была проделана большим коллективом специалистов.

---

<sup>1</sup> Проблемы совершенствования управления в условиях глобальной 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. Библиотека ЦИПТУС.

## **ЗАЩИТА ОТ ГЛОБАЛЬНОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ (ИНФОРМАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

Поднятые в нашем докладе проблемы по существу являются ключевыми для современности. Они связаны с вопросами защиты от глобальной турбулентности, одним из основных факторов которой видится пандемия COVID-19, на всех уровнях публичного управления. Такая защита связана прежде всего с правовым регулированием и правоприменением. Ведь еще в первой половине прошедшего десятилетия ведущими университетами Германии было проведено комплексное исследование, которое показало, что около 90% немцев младше 35 лет при столкновении с правом высказывают одно-единственное желание – как обойти действующие правовые нормы!

Почему этот происходит? Немцы задались таким вопросом – и постарались найти на него ответ. И выяснили в общем-то страшные для нынешнего «глобального общества» вещи. Современным людям даже на исторически «правовом» Западе оказывается весьма «некомфортно» жить в условиях, когда от них что-то требуют, жить в условиях реального действия права, в условиях необходимости соблюдения нормативных требований социума. И потому слишком много членов общества в своем мировоззрении эти требования активно отвергают, а в своей практической деятельности стараются их обойти. И это Германия – страна, которую исторически представляют как образчик «правового государства»!

Но тем не менее это факт. Этот факт до глубины души поразил тогда немецких исследователей. В особенности ученых поразило то, что никто из них не смог четко сказать, что же в этой ситуации делать...

Сегодня в масштабе всего современного человечества главным проявлением кризиса являются полнейшая а-номия, без-законие, без-нормие, желание полностью отвергнуть любые социальные правила и жить только по своей воле. Это очень хорошо показывает ситуация, сложившаяся не только у нас, но и во всем мире в сфере борьбы с коронакризисом, пандемия которого отнюдь не ушла в прошлое и продолжает оставаться весьма реальной угрозой (равно как реальными являются угрозы возникновения и распространения пандемий других социально опасных заболеваний – до оспы включительно).

Есть страны и территории (в том числе полусамостоятельные территории, в рамках которых осуществляется территориальное управление и самоуправление), которые с этими угрозами успешно справляются, и это не только Китай (включая Гонконг-Сянган), но и Вьетнам, Новая Зеландия, Тайвань, Южная Корея и т. д. Это страны, которые не только успешно проводили политику локдаунов (изоляция) и практику вакцинации, а в целом ориентировали свою систему здравоохранения на противостояние пандемии по аналогу

с противостоянием военной угрозе. Ярким примером такого рода подхода может служить Португалия, которая вначале в 2020 г. оказалась в числе наиболее отстающих по темпам борьбы с COVID-19 членом ЕС, однако в 2021 г. попала в число европейских стран, демонстрировавших наиболее выдающиеся успехи в этой сфере. Руководитель португальского общенационального штаба по борьбе с коронакризисом (по званию – адмирал флота!) объяснил такую триумфальную перемену тем, что его стратегия борьбы с коронакризисом исходила из того, что такая борьба – это по сути разновидность войны. И в странах, где общество готово жить по большому счету в условиях войны, результатом было достижение соответствующего успеха.

У нашей страны в плане борьбы с пандемией, кстати, тоже изначально были в общем-то весьма и весьма неплохие (в сравнении даже со странами ЕС) стартовые условия. Традиционная «система Семашко» (ориентированная именно на противодействие подобного рода угрозам) в здравоохранении сохранилась (несмотря на все ранее проведенные абсолютно необоснованные «оптимизации»). Россия успешно осуществила как нормативную, так и практическую передачу, делегацию на региональный уровень основных полномочий в области борьбы с пандемией. Наши ученые, как известно, первыми в мире (!) сделали и зарегистрировали вакцину от COVID-19.

Но увы, главной проблемой применительно к отечественным реалиям стала как раз вакцинация. Здесь мы уступили даже многим странам Африки и Латинской Америки (уже не говоря про Азию и Европу) и в целом прочно обосновались по соответствующему процентному показателю во второй сотне стран мира. Данные статистики показывают, что вакцинацию и своевременную ревакцинацию делает по большому счету менее половины населения. Это, кстати, очень скверно коррелирует с данными социологии, которая еще в прошлом году показала, что у нас до двух третей населения отрицало опасность COVID. Больше на пространстве «от Атлантики до Урала» было только во Франции – там эту опасность в 2020 г. отрицало более двух третей граждан

Здесь с социологической точки зрения видна очень простая ситуация, которая при всем том является прямо угрожающей. Без всякого преувеличения можно (и нужно) говорить о том, что так называемые активные ковид-отрицатели (но не все ковид-отрицатели в целом) объявили самую настоящую войну обществу. На самом деле то, что мы сейчас пережили с ковидом, – это очень легкое по историческим меркам испытание для социума и всей цивилизации в целом. Это не пресловутая «испанка», которая унесла 100 с лишним миллионов жизней примерно за тот же период, за какой ковид унес в мире примерно на порядок (т. е. в 10 раз) меньше. Но одновременно это показатель того, что в итоге демонстрирует социум, когда на самом деле от него требуется мобилизация и ограничения. К сожалению, в большинстве своем социум на Глобальном Севере в принципиальном плане ничего хорошего не демонстрирует (что показывает не только ситуация с COVID, но и вспых-

нувшая с конца зимы 2022 г. во многих странах ЕС, а также в США, Канаде и Японии разнузданная антироссийская истерия).

Первая и основная проблема совершенствования системы публичной власти в условиях глобальной турбулентности – проблема того, как ввести социум (как глобальный, так и локальный) в рамки правовых норм. Будучи административистом (по своей научной специальности) я, в силу этого, – сугубый сторонник осуществления (при необходимости) даже и масштабной (но только законной, обоснованной и соразмерной!) правовой репрессии (административно-правовой репрессии прежде всего). Однако применительно к сфере COVID-19, как мы знаем, у нас приняты относительно неплохие в содержательном плане законы об уголовной и административной ответственности (в том числе в части противодействия деятельности ковид-отрицателей). Эти законы имеют достаточно строгие формулировки, но на деле по практике их применения почему-то имеются всего лишь десятки (и это за целых два года!) уголовных дел (из которых лишь меньшая часть доходит до суда). А в плане административной ответственности за нарушение антиковидных норм у нас (при реальном множестве дел) более 90% штрафов в том же 2020 г. просто списали (в том числе по причине того, что с физических лиц административные штрафы вообще не так-то просто взыскать в тех случаях, когда штраф не подкреплен иными мерами административного принуждения, как, например, в случае с административной ответственностью за нарушение правил дорожного движения). А в конце весны 2022 г. у нас началось еще и осуществление так называемой ковидной амнистии, т. е. полного (почти по всем составам административных правонарушений) списания административных штрафов, начисленных за нарушение норм антиковидного законодательства (причем в основном региональных и местных норм).

Это говорит о том, что правовое принуждение – дело, конечно, хорошее. Здоровые люди безусловно поддерживают обязательную вакцинацию, многие специалисты поддерживают также мировую и отечественную практику, при которой работодатель наделяется правом крайне серьезно стимулировать к оной вакцинации работников (как в позитивном, так и в негативном значении слова «стимулировать»). Но в государственном (и тем паче – в муниципальном) управлении невозможно обойтись одним принуждением, и мы, специалисты, четко должны это понимать. И одной только пропагандой здесь не обойтись. Можно бесконечное множество раз транслировать тезис о том, что никто не собирается никого чипировать, вживлять в кого бы то ни было гены томатов, что вышки 5G не будут контролировать человеческий разум и т. д. Но люди, верящие во всякий бред (увы – бред в истинном, медико-психиатрическом смысле этого слова), на деле не потому ему следуют, что осознанно верят неким ложным идеям, а потому что они просто не хотят подчиняться жизненной норме! Они не хотят повиноваться объективной жизненной необходимости – что уж говорить о правовых предписаниях! Это нужно четко понимать, особенно на местах, где и идет реальная борьба с подобного рода явлениями.

И вот в этих-то условиях по состоянию на конец 2021 г. в нашей стране, по данным соцопросов, соотношение между теми, кто готов принимать антиковидные (да и вообще любые!) ограничения, и теми, кто был не готов, было практически 50 на 50. Да, это значимо лучше, чем в 2020 г., да, к примеру, во Франции ситуация, как указывалось выше, хуже чем у нас. Но у нас в силу известных дурных традиций, выражаясь словами Ключевского, «бежать от государства розно» – такие вот «социальные разрывы», как всегда, порождают как минимум «пассивное сопротивление» требованиям, даже элементарным, направленным на спасение жизни самих сопротивляющихся!

Иными словами, как показала практика, сейчас (даже в условиях описанных выше относительно «малых», как показывает сравнение уже с нынешними временами, проблем) равным образом не работает ни «голое» убеждение, ни «голое» принуждение, ни «голое» стимулирование. Очевидно, что в условиях по-настоящему серьезных проблем «глобальной гибридной войны» сил «глобального гегемона» против рождающейся многополярности мира нужно что-то другое. Необходимо переводить ситуацию на более высокий уровень. Говорить в целом о том, готовы ли люди делать то, что нужно для своего народа, для своего общества, для своего государства, для самой жизни наконец! Публичная власть должна переводить все (а не только агитационно-пропагандистскую работу) именно в такую плоскость. И то, что прежде всего нужно для сферы культуры, для сферы массовой информации, для сферы информационной безопасности, – это оперативное создание соответствующих стратегий, доктрин и концепций работы, в которых необходимо, разумеется, прежде всего учитывать международный, глобальный контекст.

Да, в условиях резкого осложнения международной обстановки (не во взаимоотношениях ряда иностранных государств и Российской Федерации, но и во всем мире в целом) весьма важное значение приобретает последовательное создание и всеохватывающее внедрение в нашей стране собственных культурно-информационных стандартов, основанных на почвеннических идеалах, ценностях и традициях российской культуры.

При этом речь идет о стандартах именно в их собственном, документарно-юридическом смысле – в каком в нашей стране существуют образовательные стандарты (как учить), медицинские стандарты (как лечить) и т. п.

Культурно-информационные стандарты должны говорить о том, как должно творить и развивать современную культуру. Причем они должны распространяться на все ее сферы, а не только (и не столько) на музейную и прочую «статически-культурную» деятельность, т. е. вообще на деятельность учреждений культуры (где нечто подобное уже отчасти есть), но и на театральную деятельность, кинематографию, традиционные средства массовой информации (газеты, журналы, радио и телевидение) и уж тем более на современные интернет-СМИ (в том числе блог-платформы, соцсети и т. д.). Ведь в конечном счете согласно как статье 1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», так и элементарному здравому смыслу



под массовой информацией понимаются любые предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы. А значит, практически все, описанное в настоящем абзаце, так или иначе относится к массово-информационной сфере...

Речь идет не о так называемых профессиональных стандартах (наборе определенных необходимых навыков и компетенций), но именно о стандартах информационных (содержательных стандартах в сфере теле- и радиовещания; стандартах освещения тех или иных событий в печатных и иных средствах массовой информации; содержательных стандартах, касающихся художественных фильмов и театральных постановок и т. д.).

Такого рода стандарты уже давно существуют (и имеют нормативный характер) во всех странах так называемого цивилизованного мира (кстати, полагаю необходимым напомнить, что это термин, порожденный (и неразрывно связанный с эпохой колониализма). Стандарты вещания Би-Би-Си в Соединенном Королевстве, стандарты общественного телевидения в Германии (там статус общественного телевидения распространяется практически на все крупные телекомпании), стандарты работы как государственного, так и частного телевидения во Франции, стандарты работы организаций, подчиненных американскому Совету по вещанию, наконец, пресловутые «голливудские стандарты» художественных фильмов – все это четко оформленные наборы нормативных требований и документов. Я уже не говорю о подлинных колебаниях мировой цивилизации, т. е. о таких странах, как Китай, где подобного рода стандартов великое множество во всех сферах культурной жизни (и они постоянно развиваются, исходя из задач и культурной, и всей политики государства в целом). И все эти стандарты по сути своей – публично-властные нормативные акты (в том числе акты делегированного и санкционированного правотворчества), действующие на всех уровнях – от центра до мест (и добавлю – действующие в отношении подавляющего большинства работающих в соответствующих странах субъектов массово-информационных отношений)!

Что до содержания стандартов (т. е. тех ценностей и идеалов, которые в культурной деятельности нужно активно отстаивать и проповедовать, а противного им не допускать), то его источником может стать множество действующих актов (от преамбулы Конституции Российской Федерации до Стратегии государственной культурной политики и разрабатываемых в настоящее время Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей). При этом, разумеется, содержательная часть отечественных стандартов будет во многом противоположна содержанию аналогичных западных документов и совпадать с соответствующими документами стран Востока (в особенности Индии, Индонезии и Китая, в которых наиболее значительное внимание в последнее время уделяется вопросам защиты исторической правды, духовного, душевного и физического здоровья общества и его членов, а также противостояния «идеям поклонения деньгам, гедонизму и крайнему индивидуализ-

му»). Требуется прежде всего создать систему реального нормативного закрепления и действенной реализации соответствующих нормативных положений. При этом крайне важным здесь представляется, выражаясь словами Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькина, нахождение и последовательное проведение в жизнь баланса свободы «от» и свободы «для».

Важно отметить, что если нахождение этого самого баланса есть дело преимущественно общегосударственного уровня, то вот в части его воплощения в реальную жизнь не меньшее значение будет иметь деятельность наиболее приближенных к населению органов власти (в регионах и на местах).

Ведь от того, насколько должностные лица этих уровней будут на деле подавать пример реальный такого рода воплощения, зависит то, насколько все это будет реально восприниматься и усваиваться населением в рамках столь необходимой сегодня трансформации всего нашего общества, властью которого и является осуществляющаяся в Российской Федерации публичная власть!

Представляется целесообразным вычленив пять основных факторов процесса надлежащего осуществления указанной трансформации:

1. Успокоение масс. Это может быть достигнуто демонстрацией компетентности, твердости и успешности действий власти и наглядной демонстрацией гражданам того, что власть надежно защищает их интересы.

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

3. Восстановление позитивного и конструктивного социального мировоззрения населения. Если ошибки признаны, а уроки извлечены, то настает время определять новые пути жизни общества и движения по ним.

4. Определение актуальных в сложившихся условиях целей и задач развития нашего общества.

5. Всеохватывающая социальная мобилизация, направленная на решение актуальных задач и достижение поставленных целей.

## **ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОСВЯЗИ ГЛОБАЛЬНОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ЦЕННОСТНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ**

В условиях современной острой динамики международных отношений представляемый доклад интересен двумя вещами. Прежде всего, в нем, что совсем не часто бывает, соединяются вместе проблематика внутригосударственного управления и проблематика надгосударственных проблем или концепций управления, того, что мы называем *global government* или глобальное управление, или управление на макрорегиональном уровне.

Обычно те и другие вещи рассматриваются практически не связанно друг с другом, внутригосударственное управление имеет свои давние наработанные школы, базирующиеся прежде всего на юридическом подходе. Проблематика же глобального управления достаточно новая, она охватывает не более пары десятилетий и в основном разрабатывается не юристами, а политологами-международниками и экономистами-международниками. И из этого вытекает вторая особенность нашего доклада, которая заключается в том, что в подготовке его разделов участвовали, с одной стороны юристы, а с другой – политологи. Это позволило взглянуть на проблему с различных точек зрения, и в целом, кажется, получился хороший синтез.

Я делал второй раздел нашего доклада, о роли ценностей на глобальном уровне публичного управления. Кратко изложу его основные тезисы. Что касается ценностей, и в международных отношениях, и в целом в публичной сфере, если мы возьмем конфликтологию как научную дисциплину, всегда противопоставлялись между собой ценности и интересы. И, как правило, считалось, что ценности примордиальны, ценности не рациональны, ценности присущи человеку или социуму изначально и по ним не может быть никакого компромисса, не может быть никакой дискуссии. Печально знаменитая фраза перестроечных времен «не могу поступиться принципами», пусть гротескно, но показывает эту примордиальность и бескомпромиссность. А интересы же, наоборот, рациональны и у человека, и у общества, и у государства. И поэтому в случае конфликта интересов всегда есть некоторое переговорное пространство и поле для достижения соглашения и для урегулирования конфликта. В случае же конфликта ценностей эта возможность снижается.

Здесь есть еще один достаточно важный, на мой взгляд, аспект, который состоит в том, что, с одной стороны, ценности мы можем признать изначальноными, примордиальными и т. д., но есть политика по формированию ценностей, есть политика по продвижению ценностей, она ведется и на внутригосударственном уровне, эта политика начинает формироваться и на междуна-

родном и глобальном уровне. И если взять историческую память, сама по себе она действительно ценность, она очень тесно связана с этничностью, с религиозностью и со многими другими аспектами. Но государственная политика по формированию исторической памяти отражает, на мой взгляд, отнюдь не ценности, а как раз политический интерес государств. Если мы посмотрим на те войны исторической памяти, которые ведутся сейчас в отношении Второй мировой войны, в отношении тех или иных проблем российской революции 1917 года, в отношении ряда других вопросов, то мы увидим, что интерес активно влияет на ценности. Интерес способен трансформировать ценность и создать новую ценность или, по крайней мере, пиар-видимость этой ценности.

Следующий аспект связан с ценностной борьбой на международном уровне и соотношением этой ценностной борьбы и обычной, старой, классической для международных отношений, геополитической, если можно использовать этот термин, борьбы. Поскольку, с одной стороны, все больше государств и тех или иных надгосударственных интеграционных объединений начинают основывать свою политику не на интересах, а на ценностях (к примеру, в Лиссабонском договоре, базовом договоре Европейского союза, есть четкая формулировка, что Европейский союз обязан проводить политику, которая основана на ценностях – value based policy). Исходя из этого, баланс между интересами и ценностями все больше и больше сдвигается в сторону ценностей, и различное понимание этих ценностей, и различные попытки социальной инженерии со всех сторон, нашей в том числе, по конструированию и реформатированию ценностей достаточно сильно влияют на мировую политику и на глобальный уровень регулирования.

Это общая проблема, и вторая часть моего раздела посвящена тому, что я позволил себе назвать «ценности коронавирусной эпохи». Поскольку пандемия привела к серьезной глобальной социальной встряске, не только медицинской, и изменила сложившийся status quo как в отношениях общества и государства (на внутригосударственном уровне), так и в отношениях между глобальным обществом и международными институтами (на международном уровне). В докладе выделено несколько возможных новых ценностей, которые стали появляться в этом контексте. Я попытался использовать теоретическую рамку общества риска. Эту концепцию начал разрабатывать Ульрих Бек после Чернобыля. Смысл ее в том, что социальное и техническое развитие человечества дошло до такого предела, когда линейный прогресс уже невозможен, когда давление человека и техники на природу достигло такой степени, что риски и катастрофы практически неизбежны, даже становятся закономерными. Новый всплеск интереса к этой проблематике был после Фукусимы, и сейчас в ряде социальных исследований по последствиям коронавируса она также используется. И в рамках этой теории глобального общества риска можно выделить те вещи, которые начали появляться или начали внедряться государствами при помощи социальной инженерии. Прежде всего

это то, что я парадоксально назвал «ценность несвободы» – когда угроза пандемии, угроза заражения начала активно трансформироваться в продвижение локдаунов, карантинных ограничений и тому подобные вещи. И известная дилемма о необходимости баланса между свободой и безопасностью здесь уже начала и в государственной, и в международной политике сдвигаться в сторону несвободы. И вторая ценность, которая начала конструироваться в постпандемийной социальной политике, на мой взгляд, связана с ценностью государства, хотя, казалось бы, в нашем постмодернистском мире XXI века мейнстримные теории делают акцент на том, что государство так или иначе отмирает. Первые месяцы пандемии показали, что во всех странах все частное рухнет быстрее государственного. И государство, с какой бы неприязнью к нему ни относиться, оставалось актором последней надежды. Таким образом, это возвращение ценности государства парадоксально по отношению ко всему предыдущему развитию.

Естественно, по мере того как прошли первые месяцы пандемии и прошла первая волна массовых социальных страхов в отношении пандемии, навязывание несвободы, государства стало во многих странах приводить к росту общественного недовольства, а в некоторых странах это недовольство вылилось и в открытые гражданские протесты. И на этом фоне можно вспомнить работу Мишеля Фуко о биовласти, где автор определял понятие биовласти как контроль государства или некоего иного института управления над человеком по тем или иным медицинским или физиологическим параметрам.

Здесь начало формироваться с точки зрения общественных гражданских протестных движений и настроений отторжение того, что можно назвать медицинским тоталитаризмом, что активно использует гипервнедрение ценностей несвободы и государственной поддержки. И сейчас перед обществом и на государственном, и на глобальном уровне во многом стоит дилемма: поскольку старый общественный договор сломан, с одной стороны, возникает необходимость выработки нового общественного договора, в том числе и на общеглобальном уровне, который бы зафиксировал тот тренд по изменению ценностей, который мы увидели, а с другой стороны, есть риск укрепления этой биовласти или «медицинского тоталитаризма».

## **ПРОБЛЕМЫ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19**

Важная ценность и доклада, и работы по его подготовке – это серьезная амбиция свести все уровни публичного управления если не к одному знаменателю, то хотя бы к одной системе координат, что, в принципе, очень не просто. В моем разделе исследуется глобально-международный уровень. Мои коллеги рассмотрели уровень региональной межгосударственной интеграции, общегосударственный (для России – федеральный уровень), региональный и муниципальный уровни. Доклад сложился как минимум в постановку различных вопросов, более того, мне кажется совершенно нормальным, что у авторов доклада могут быть совершенно противоречивые взгляды на отдельные сюжеты, связанные с тем, какие решения находить. В докладе отражена не только постановка вопросов к проблемам, но и направления, общие подходы к пониманию того, что с этим можно делать.

Глобальный вызов пандемии COVID-19, с которым мир столкнулся в 2020 г. и продолжал бороться весь 2021 г., снова вернул в международную повестку дискуссии о разных уровнях управления кризисами, проблемами и развитием. В целом, сложившиеся публичные институты и системы показали себя плохими «реаниматологами», самые успешные смогли проявить себя в лучшем случае как мастера по местному наркозу. Но и с «хирургами», и реабилитологами положение остается сложным и спустя почти два года с начала пандемии. Публичные власти разных стран и вместе, и по отдельности ищут пути решения.

Важно отметить технологическую проблемность поиска путей решения возникших проблем, которая наложилась на важные вопросы этики, свободы воли (человек ли определяет все или алгоритм за него определяет). Тем не менее в пандемию, по сути, единственными системами, которые не «упали», не провалились, были цифровые технологии – системы, которые обеспечивали цифровой переход, коммуникацию, онлайн-обучение, онлайн-работу, онлайн-торговлю. Если бы и эти системы провалились или если бы пандемия случилась лет на 40 раньше, когда эти системы были не столь развиты и распространены, то, скажем так, общественные, психологические и прочие последствия пандемии, вероятно, были бы куда тяжелее. Тот факт, что, собственно, институциональная атака на платформы началась, когда с пандемией более или менее сжились, тоже достаточно симптоматичен. Именно потому, что оказалось, что эти платформы могут выполнять ряд функций, ранее им не атрибутировавшиеся.

Остановлюсь на некоторых вопросах своего раздела, которые кажутся важными именно для определения того, что делать с глобальной нестабиль-

ностью и глобальным управлением. Первое, что показала пандемия: все оказались очень плохо подготовлены к бессубъектным угрозам, т. е. к угрозам, у которых нет внятного, четкого носителя, желательно антропоморфного, которого можно представить в качестве врага. Причем не только в сфере здравоохранения. Не будем оперировать масштабами всего человечества, остановимся на уровне государств и отчасти международных организаций. Ведь основными институтами развития все-таки остаются государства. То, что государственные границы закрываются, не новость, они закрывались при целом ряде проблем. Так, визы появились фактически в Первую мировую войну, до этого виз не было.

Сейчас – новый вызов, границы опять закрываются, но обозначить врага весьма сложно. Устрашающие картинки вируса в короне, которые активно тиражировались, не сильно способствовали пониманию того, как на эту угрозу реагировать в традициях сложившихся стратегических культур. Стратегические культуры оказались крайне резистентными к признанию ощутимых угроз, у которых нет конкретного носителя. И помимо пандемии это, конечно же, изменение климата. Та риторика, которая звучала перед Глазго, в Глазго и после – это, в общем-то, очень сильные изменения по сравнению с ожиданиями за 2–3 года до конференции.

Как представляется, недооценивать эффект пандемии здесь нельзя. Пандемия совершенно четко проиллюстрировала национальным правительствам: даже если вы не виноваты в этой угрозе, даже если нет другой страны, которая виновата в этой угрозе, отвечать за ее последствия перед вашими гражданами придется вам. Соответственно, это объясняет во многом очень «рискофобную» политику реагирования многих стран, и это дает многим правительствам основания для ее экстраполяции на другие подобные сюжеты: неважно, кто сжег больше угля, – Индия или Китай, но вечная мерзлота будет таять на севере России, поэтому перед жителями Норильска отвечать придется России. Аргументы, что атмосферу испортили раньше, малоубедительны.

Исходя из этого, очень важный эффект для глобального управления от почти двух лет пандемии – это суверенизация очень большого количества проблем. И не потому, что государство хочет этого, и не потому, что государство вдруг получило удовольствие от того, что у него появился мобилизационный мандат. Все потому, что государство не готово допустить риски неадекватного ответа на ту или иную угрозу.

На первый взгляд, это плохо, и множество негативных комментариев по той же конференции в Глазго сводилось к тому, что глобального диалога не получилось – каждый сам по себе. Но в случае с угрозами нового типа, бессубъектными, государства продемонстрировали неготовность брать на себя дополнительные обязательства, повышенные обязательства перед другими государствами. Но их уровень ответственности по подобным угрозам перед собственными гражданами значительно возрос. И это дает надежду на то, что политика «каждый сам за себя», если угроза действительно общая – измене-

ние климата или пандемия, изменится. Это дает надежду на готовность государств что-то делать, пусть и получая при этом меньше одобрения от международного сообщества.

Если говорить о развилке, которую мы обозначаем в докладе, такое «огосударствление» проблем – это достаточно плохой сигнал для сложившейся модели глобализации, которая жила на идее институтов, общих благ. Какая новая модель возможна? Я привожу два направления, куда может двигаться глобальное взаимодействие (еще не управление). Первая модель, активно разрабатываемая Всемирным экономическим форумом с более мягкими и более жесткими вариациями, по сути сводится к воодушевлению от тех задач, с которыми справились цифровые платформы во время пандемии, и идее дельнейшей экстраполяции и аутсорсинга целого ряда государственных функций и общественных функций на подобные платформы. Мне представляется такая модель несколько нереалистичной, поскольку противоречит на данный момент, по крайней мере, интересам всех ее участников. Крупные компании пока не готовы «переизобрести» капитализм. В свою очередь, государства, как показала пандемия, совершенно не готовы снимать с себя часть ответственности именно из-за этой повышенной подотчетности перед угрозами нового типа. А общество пока никто не спрашивал, но в большинстве стран общество не то чтобы конструктивно настроено на какие-то инициативы, предполагающие для широких слоев населения повышенную турбулентность. Возможно, некоторые элементы этой модели в каких-то сегментах будут жизнеспособны, но говорить об этом как о новой модели глобализации и общественного устройства я бы не стала.

Второй вариант предполагает скорее бóльшую разобщенность, помноженную в то же время на бóльшую ответственность основных участников, мы их сравниваем в своем докладе с крепостями, когда надо решать задачи их базового обеспечения. Но при этом какую-то коммуникацию поддерживать тоже нужно. Это означает фрагментацию сложившихся систем, их регионализацию либо даже национализацию в отдельных случаях. Вместе с тем, по моему мнению, до тех пор, пока в новой стратегической культуре как минимум крупнейших, ключевых государств не сложится понимание, как реагировать на бессубъектные угрозы, перейти к какой-либо другой модели международного порядка и глобального управления не получится.



## АНТИКРИЗИСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РЕГИОНАЛЬНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19

В представленном докладе я отвечал за часть, посвященную региональным международным организациям. Предпринята попытка проанализировать, как региональные интеграционные группировки и международные организации реагируют на кризис, вызванный пандемией, каков уровень согласованности их реакции, были ли предложены какие-то реальные антикризисные меры, была ли какая-либо взаимопомощь. И для этого анализируем пять региональных интеграционных группировок: ЕС, ЕАЭС, МЕРКОСУР, АСЕАН и ССАГПЗ – и одну такую крупную совещательную организацию, как БРИКС. Необходимо исследовать, насколько согласованным был ответ, какова была взаимопомощь внутри этих организаций. Как представляется, в идеале во время кризиса региональные интеграционные группировки должны выступать амортизирующим механизмом, предлагать функции партнерской поддержки в области финансов, в гуманитарной сфере, достаточно оперативно реагировать на вновь возникающие вызовы и новые кризисы, оперативнее, чем глобальные игроки, такие как МВФ, ВБ и др. И одна из гипотез нашего исследования состояла в том, что более высоко интегрированные интеграционные группировки должны были в период кризиса продемонстрировать более высокий уровень согласованности и координации.

Несколько слов о критериях. Анализировалась согласованность реакции интеграционных группировок по нескольким ключевым критериям:

- насколько быстро они восстанавливали миграционные связи;
- были ли какие-то ограничения в торговле, т. е. была ли нарушена цепочка добавленной стоимости, насколько быстро она восстанавливалась;
- была ли организована какая-то финансовая взаимопомощь – антикризисные фонды и бюджеты;
- какова была политика в отношении использования вакцин (один из самых важных критериев).

Последний критерий включал следующие вопросы: был ли выработан список сертифицированных вакцин, по которым было налажено миграционное сообщение, была ли налажена организованная закупка и снабжение этими вакцинами, были ли свои вакцины в интеграционных группировках.

И естественно, мы анализировали, насколько оперативно реагировали интеграционные группировки на кризис. Забегая вперед, нельзя сказать, чтобы интеграционные группировки проявили высокую эффективность реагирования на этот кризис. Даже такие высоко интегрированные группировки, как

Евросоюз, поначалу вводили торговые ограничения. Тем не менее ЕС необходимо поставить на первое место, он проявил высокий уровень координации, потом были запущены достаточно существенные антикризисные фонды, он хорошо себя проявил в политике в отношении вакцин, а также в восстановлении миграции. Далее идет наш ЕАЭС, в котором продолжали работать финансовые институты (Евразийский банк, Евразийский фонд стабильности и др.). БРИКС занимает условное третье место. Оперативно через новый банк БРИКС была выделена финансовая помощь порядка 10 млрд долларов для стран-участников, что ставит эту группировку на достаточно высокий уровень.

Были организации, которые проявили довольно низкий или недостаточно высокий уровень координации, например АСЕАН. В нем были заявления о запуске антикризисных программ, об обмене информацией, но каких-либо реальных действий мы не увидели. В МЕРКОСУР какая-либо координация фактически отсутствовала из-за политической конфронтации между Бразилией и Аргентиной. Несмотря на начало переговоров о совместных антикризисных программах в марте 2020 г., ничего фактически сделано не было именно из-за политической конфронтации.

Для примера рассмотрим Евросоюз по ряду критериев. Например, в миграционной политике практически все интеграционные группировки вначале объявили о закрытии границ, а потом постепенно начали восстанавливать передвижение. Получается очень странная ситуация. Нет какого-либо единого списка сертифицированных вакцин, которые признаются.

В отношении антикризисного бюджетного финансирования Евросоюз был лидером в объеме финансовой помощи: порядка 100 млрд долларов было выделено на поддержку занятости, были огромные монетарные стимулы – почти 3/4 трлн долларов через Европейский центральный банк.

Что касается политики в отношении вакцин, мы называем ее успешной – был выделен единый список вакцин, по которому можно пересекать границу, было налажено единое снабжение вакцин, что, кстати, до сих пор не сделано в рамках ЕАЭС. Евросоюз является лидером среди интеграционных группировок по уровню вакцинации, а ЕАЭС на уровне региональных интеграционных группировок находится в аутсайдерах, уровень вакцинации ниже всех, что, по моему мнению, связано с низким уровнем доверия населения к государству и отсутствием нормальных агитационных программ и разъяснений о качестве вакцин, которые у нас есть.

Таким образом, мы видим, что среди региональных интеграционных группировок была достаточно хаотичная реакция на кризис. Нельзя сказать, что была какая-то серьезная подготовленность, реальная координация и взаимная поддержка. Уровень координации очень сильно различается между региональными интеграционными группировками: если в ЕС она достаточно высокая, то в МЕРКОСУР полностью отсутствует.

Не подтверждается гипотеза о том, что высокий уровень изначальной интегрированности определяет высокую координацию в кризисный период. Уровень координации в кризис зависит от наличия страны или стран-лидеров, заинтересованных в углублении интеграции в рамках регионального интеграционного объединения, политического сотрудничества в рамках интеграционной группировки или усиления влияния на стран-партнеров.

Проведенный анализ шести интеграционных объединений показал достаточно разнообразную картину эффективности их реакции на коронакризис и вызванную им глобальную нестабильность. Среди шести интеграционных группировок мы увидели реальные антикризисные мероприятия, гуманитарную помощь, финансовую помощь (случаи ЕС, ЕАЭС, БРИКС). Функция финансовой помощи важна для регионального уровня, необходимо ее усиливать. Роль «гавани стабильности» и функцию амортизирующего механизма в торговле, поддержании цепочек добавленной стоимости или рынка труда региональные интеграционные группировки пока не выполняют.

В части региональных интеграционных группировок пандемия обострила кризис регионального управления, как в случае с МЕРКОСУР, никакой реальной антикризисной координации мы не увидели из-за внутренних политических противоречий.

В каждом исследуемом региональном интеграционном объединении (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 объемы 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 них. Двусторонние форматы взаимодействия с внешним сильным партнером могут оказаться 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 задерживают процессы вакцинации в ряде стран и успешное завершение борьбы с пандемией.

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

В подготовленном Центром исследований проблем территориального управления и самоуправления совместно с Центром комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ докладе «Проблемы совершенствования управления в условиях глобальной нестабильности (международный, внутригосударственный, региональный и местный уровни)» (далее – доклад) глубоко проанализированы факторы развития государственно-организованного общества в современных реалиях, сформированных не только Россией, но и иными субъектами международных отношений, в связи с чем затронуты важнейшие аспекты функционирования нашего государства как суверенного.

Авторы доклада определили суверенное государство в качестве доминирующего субъекта социального управления. Такое определение места и роли всеобщей организации граждан в системе социального управления оправдано глобальными процессами, происходящими в мире, характером внутрироссийских субъективно организованных политических процессов, определяющих функции, цели, задачи и эффективность государственно-властного механизма, становящегося инструментом достижения не только общегосударственных, но и секторальных (групповых) разнообразных социальных интересов. Предложенное понимание государства как обладающего верховной властью внутри него и независимой государственной властью за его пределами обнадеживает и позволяет рассматривать такую идеологию государственности перспективной, отражающей ожидания многонационального российского народа в качестве носителя суверенитета и единственного источника власти, как это определено ст. 3 Конституции Российской Федерации.

Указанная постановка вопроса вселяет уверенность, что после заявления президента РФ В. В. Путина в 2007 г. на Мюнхенской конференции по безопасности о защите суверенитета России в интересах ее народа правовая и политическая наука сумеют выработать убедительную аргументацию в пользу идеи независимости государства в международных отношениях – как многосторонних, так и двусторонних договорах, конвенциях и т. п. Это необходимо потому, что с некоторых пор, точнее с конца 80-х – начала 90-х годов прошлого века, суверенитет как политическая и юридическая ценность фактически был предан забвению, и в русле тех ценностей, которые нам предлагались и продвигались в новую Россию, суверенитет оказался «ограниченным», «переданным» – каким угодно, но в своем качестве, пусть даже и в рамках Вестфальских соглашений, он утратил государственно-значимое значение. Продвигалась идея глобализма в качестве единственно возможной

перспективной модели международного бытия народов и их государств. Нельзя не видеть, что идеологи и практики ограниченного суверенитета формировали такие концепты не бескорыстно.

Как один из аргументов в пользу глобализации с отрицанием абсолютного характера суверенитета выдвигалась и до сих пор рассматривается целесообразной идея передачи отдельных полномочий как доказательство того, что государства, народы самостоятельно уступают свой суверенитет кому-либо. Эта идея вредит российскому и иным государствам, поскольку она является основой практики удержания многих из них в экономической, политической, военной, социокультурной зависимости от ведущих мировых держав, обладающих средствами подавления возможного сопротивления доминированию, например США, претендующих на мировое неограниченное лидерство, по сути – господство, подкрепляемое военной силой. При этом для них не является сдерживающим фактором международное право, международные организации, поскольку эти инструменты находятся под контролем США, манипулятивно используются ими для достижения своих эгоистических геополитических целей, разрушая веками наработанные международные принципы.

Многие представители юридической науки, политологии поддерживают классическое понимание суверенитета, что создает теоретическую базу формирования реального суверенитета государства, обладания необходимым разносторонним потенциалом, обеспечивающим суверенный характер публичной власти. Это, на мой взгляд, очень важно, но даже если исходить из того, что мы не поступаемся суверенитетом, никому его не передаем, а делегируем международным организациям, государствам только отдельные полномочия, которые можем в любое время вернуть, как, собственно, и сделала Великобритания, выйдя из Евросоюза, то мы, конечно, формально являемся суверенными. Но США, которые продвигают идею ограниченного суверенитета как соответствующую современным реалиям, потребностям, перспективам, неким правилам поведения и т. д. для всех тех государств, которые находятся в мировом пространстве, сами на практике, в своих международных акциях, отношениях реализуют исключительно суверенитет, как его раньше называли, абсолютный (другим он и не может быть). И главное, они действуют как абсолютно суверенное государство, с соответствующей независимой властью вовне. Для этого у них имеются необходимые гарантии. Современные условия функционирования государств в рамках международного взаимодействия подтверждают, что, если даже мы будем исходить из наличия у России суверенитета во всей полноте, без ограничений, мы должны думать о средствах его гарантирования, а следовательно, обеспечения эффективности публичной власти. В современных условиях важны даже не столько аспекты признания суверенного характера государства, сколько реальные возможности публичной власти быть суверенной.

Проблема реальности государственного суверенитета на данный момент наиболее существенна; помимо всех тех управленческих аспектов укрепле-

ния суверенитета государства в рамках социального управления, не должно быть ослабления государственной власти, она не должна подменяться «площадной» властью. В России же, к сожалению, иногда власть перетекает на «улицу», и ею готовы пользоваться в революционных масштабах. В этих условиях необходимо создавать ресурсы защиты, обеспечения суверенитета, т. е. формировать соответствующие гарантии, в том числе с учетом развития современных средств коммуникаций, в первую очередь создавать гарантии технологического свойства. Китайская Народная Республика на этом направлении работает, например формирует свой суверенный Интернет. Она стремится создавать свои промышленные и иные возможности для обеспечения независимости и защиты суверенитета через военные ресурсы, а без серьезных технологических прорывов и создания собственной базы говорить о суверенитете очень трудно. Поэтому если мы говорим о перспективе управления государственными делами на основе собственных возможностей, мы должны думать о технологических аспектах гарантирования нашего суверенитета.

В настоящее время Россия освобождается от внешней зависимости, но необходимы собственные ресурсы, нельзя опираться только лишь на торговлю сырьевыми богатствами, которые мы, по сути дела, в наибольшей мере используем для потребления. Современная международная ситуация требует направления природных богатств, интеллектуальных ресурсов на создание собственной технологической базы, которую мы будем эксплуатировать независимо от того, что скажут какие-либо иностранные президенты или международные объединения типа ВТО. Мы должны зависеть не от газовых потоков, а от совершенствования нашей технологической основы экономики. Она, между прочим, была очень хорошей в советское время, в том числе в сфере электроники. Россия может обеспечивать свой суверенитет хотя бы потому, что с конца 90-х – начала 2000-х мы самостоятельно назначаем своих должностных лиц, а не так, как это было в 90-е годы – по «совету и с согласия» зарубежных «партнеров». Это способствует повышению эффективности публичной власти в управлении как внешними, так и внутренними делами.

Безусловно, проблемы гарантирования суверенитета сложны, но разрешимы. Одна из них – политико-правовая: у нас до сих пор в лексиконе самых высоких политиков присутствует в различных вариациях терминология об ограниченном суверенитете. Необходимо обратить внимание на психологический аспект использования такой терминологии: исходящая от руководителей, она заметно влияет на формирование социальной, правовой психологии. Этот фактор весьма существенен.

Не менее важен и фактор финансовой независимости государства, как оказалось и в части расчетов по коммерческим сделкам, кредитным обязательствам. Экономические гарантии – торговля, логистика, кооперация (комплектующие, например) – серьезно влияют на промышленное и сельскохозяйственное производство, обеспечение населения товарами первой необхо-

димости, медицинским оборудованием, лекарствами и т. д. Актуальность решения задач в данном направлении очевидна, в противном случае мы не сможем обеспечить так называемый продовольственный, лекарственный и другие аспекты суверенитета. Решение технологических и экономических задач гарантирования суверенитета не освобождает государство от совершенствования военных средств защиты независимости России во взаимодействии с субъектами международных отношений. Но в современных условиях технологии являются тем приоритетным направлением, в котором нужно эффективно действовать.

Четвертый раздел доклада, посвященный региональному внутригосударственному уровню, отражает все многообразие принципов, средств поддержки в организации региональной публичной власти, содействующих повышению ее эффективности. Но следует обратить внимание на то, что в России отсутствует стабильность государственного, да и муниципального (в значительной мере) аппарата. Ротация руководителей (избранный либо назначенный – значения не имеет) влечет за собой смену не только политических назначенцев, но даже исполнителей рядового характера – руководителей подразделений органов власти, служащих, призванных обеспечивать стабильность механизма публичной власти. Поскольку в этом разделе доклада речь идет об условиях глобальной нестабильности, в которой мы живем, уместно отметить и то обстоятельство, что необходимо обеспечить и внутреннюю стабильность; мы должны заботиться о том, чтобы современные политические решения по назначениям руководителей высокого ранга не влекли за собой дестабилизацию аппарата. И хорошо, если бы вновь пришедший руководителей привел профессиональную, достойную уровня власти команду, но бывает, что команды нет – случайные люди, аффилированные бизнес-партнеры и т. п. Это дестабилизирует управленческую ситуацию на будущее, плюс накладываются вопросы, связанные с участием служащих в выборной кампании, в частности, отказ от участия может повлечь за собой отрицательные последствия. Сейчас гарантий от таких последствий наше законодательство о государственной и муниципальной службе, на мой взгляд, не дает.

В разделе доклада, посвященном муниципальным органам, отмечается факт «обретения» ими своего места в единой системе публичной власти – здесь очень четко и актуально поставлена тематика для такого исследования. С моей точки зрения, мы путем изменения норм Конституции в 2020 г. все-таки поменяли формат взаимодействия муниципальных и государственных органов власти в рамках единой системы публичной власти, и мы должны подумать, что есть местное самоуправление с точки зрения возможности взаимодействия органов муниципальной власти и населения, которое является его базой, создает самоуправляющееся сообщество. Я исхожу из того, что уже давно взаимодействие между государственным региональным уровнем и самоуправленческим так реформатировано, что влияние государственной власти в этих властных отношениях весьма значительно. Если иметь в виду



«самочувствие» рядового самоуправляющегося субъекта – жителя, который обретается на территории муниципального образования, то я не вижу разницы у этого жителя в его статусе как самоуправляющегося субъекта в рамках муниципального образования либо субъекта, участвующего в осуществлении публичной государственной власти. Если бы, например, административные центры субъектов, муниципальные районы и крупные города, как у нас, в Самарской области, Тольятти, были третьим уровнем государственной власти, это было бы честнее по отношению и к самоуправлению, и к гражданам, потому что на самом деле в современных условиях участник самоуправления общается с органом муниципальной власти, например через электронный механизм, совсем не как субъект самоуправления. Никаких особых прав это не дает, действовать приходится как человеку, обратившемуся в государственный орган и имеющему право участвовать в осуществлении государственного управления. Все другие формы включения населения в якобы самоуправленческий механизм носят в основе своей факультативный характер, а, например, голосование по отзыву или по границам возможно в любых условиях – как в пределах государственной власти, так и в самоуправлении.

И последнее предложение, может быть, оно крамольное, но я не первый раз об этом говорю и исхожу из того, что самоуправление наше буксует из-за того, что мы неправильно определили ему место в системе публичной власти. В США самоуправление – креатура штата: есть ресурс – будете самоуправляющимися, а потом станете развиваться, получите право обращаться в Конгресс со своими кейсами, претендовать на миллиарды бюджетных долларов – это потом, когда муниципалитет созрел, укоренился и у него имеются условия для самоуправления. Мы, к сожалению, не имеем такой возможности. Как уже отмечалось, наиболее целесообразно создание третьего уровня государственной власти – в рамках столиц, административных центров субъектов Федерации и крупных городских поселений, муниципальных районов. В остальных поселениях возможна реализация принципов местного самоуправления.

## **РОССИЙСКОЕ РЕГИОНАЛЬНОЕ ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ**

Идея представленного доклада в «сквозном» исследовании всех уровней публичного управления, осуществления публичной власти представляется очень ценной и своевременной. В нем поставлены актуальные вопросы и предпринята попытка хотя бы определить направления их решений. В целом же, данным проблемам можно посвятить множество исследований в самых различных областях знания.

Международные глобальные и региональные процессы, равно как и общегосударственная политика, о которых писали и говорили уважаемые коллеги, оказывают самое непосредственное влияние на регионы каждой страны. Не являются исключением и субъекты Российской Федерации. Именно региональный уровень стал предметом моего исследования.

Глобальные экономические кризисы, на современном этапе разворачивающиеся на фоне пандемии новой коронавирусной инфекции, санкционных и иных противостояний, не могли не усугубить проблему недостаточности ресурсов подавляющего большинства российских (и не только российских) регионов.

Представляется, что глобальный мировой кризис, выступая негативным фактором, усугубленным пандемией, может являться и основой перехода к новому типу властеотношений, в том числе новому регионализму. Пандемия во многом стала катализатором цифровизации, будучи негативным кризисным фактором. Коронакризис нельзя воспринимать исключительно негативно. Кризис несет в себе заряд развития, развития всего человечества. С древности человечество развивается под воздействием кризисов. Первообытный человек взял палку не от хорошей жизни.

Как справедливо отметила академик Талия Яруллоевна Хабриева, бороться с такими вызовами, как коронакризис, может только сильное государство<sup>1</sup>. Согласимся с этим и добавим: сильное государство с сильными регионами.

В любом федеративном государстве федеральные решения имеют региональные последствия. Еще большее значение имеют действия центра в унитарных государствах. При этом грани форм территориального устройства размываются. С одной стороны, выделяют централизованные федерации (наряду с децентрализованными). С другой стороны, появляются модели феде-

---

<sup>1</sup> См.: Бороться с такими вызовами может только сильное государство. Академик Т. Я. Хабриева о «коронакризисе» // ФедералПресс 29 марта 2020 года: [сайт]. URL <https://fedpress.ru/personal-view/2464633> (дата обращения 14.05.2022).

рализирующихся и регионалистских государств наряду с классическими унитарными. При этом одно государство может характеризоваться наличием черт разных моделей.

Высокая степень централизации власти, имеющая место во многих современных государствах, в том числе и в России, оказывает наибольшее влияние на региональное управление, сам региональный уровень осуществления публичной власти. При этом самое децентрализованное государство также характеризуется единством власти и территориальной целостностью, поэтому и общегосударственные процессы оказывают ключевое влияние на развитие регионов.

Рассмотреть все аспекты регионального управления России в условиях мировой нестабильности в рамках одного доклада не представляется возможным. Продуктивным видится сконцентрироваться на правовых аспектах его совершенствования посредством анализа проблем соотношения компетенции и ресурсов в субъектах Российской Федерации. Речь идет как об их соотношении между федеральным центром и регионами, так и между самими субъектами Российской Федерации.

Полномочия субъектов Федерации, реализация которых требует расходов региональных бюджетов, существенно расширяются. Этот процесс охватывает не только и не столько мероприятия, связанные с противодействием пандемии новой коронавирусной инфекции, но и многие иные социально значимые сферы общественных отношений.

На протяжении многих лет расходные обязательства большинства регионов, связанные с реализацией собственных полномочий, не соответствуют объему имеющегося у них финансового обеспечения. Многие переданные федеральные полномочия реализуются по факту за счет средств регионов. Поэтому одной из приоритетных задач является установление разумного соотношения полномочий и ресурсов. Федеральной власти необходимо стимулировать принятие регионами самостоятельных решений, способствующих их экономическому и социальному развитию. Продуктивно смягчить жесткую модель централизации доходов и обеспечить рост бюджетной обеспеченности регионов.

Среди новых региональных полномочий можно выделить не только отдельные полномочия, но и целые сферы общественных отношений, впервые подвергнувшихся масштабному правовому регулированию, в частности сфера ответственного обращения с животными.

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 не только для компетенции субъектов Российской Федерации, но и для развития регионов, и для реализации прав

граждан. Именно проблема передачи полномочий без ресурсного обеспечения стала одним из источников глубокого социально-экономического кризиса 1990-х гг., на ее решение были направлены усилия органов публичной власти в XXI в.

Не следует обманываться и факультативным (добровольным) исполнением некоторых полномочий субъектами Федерации. Фактически не исполнять их регионы едва ли могут в силу их социальной значимости. Это наглядно иллюстрирует сфера выявления, оценки и ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Полагаем, что необходимо дополнительное финансирование соответствующих мероприятий со стороны федерального центра, а также увеличение источников доходов региональных бюджетов.

Пандемия показала, что у регионов явно не хватает полномочий для противодействия распространению инфекции и преодоления коронакризиса в целом. Вопрос решался за счет делегирования. И уже сейчас звучат предложения о том, что пандемия побеждена и пора возвращать полномочия.

Но, во-первых, пандемия не побеждена. Никто не может гарантировать отсутствия новых волн, новых штаммов. 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 Федерации имеют множество делегированных полномочий, но собственная компетенция весьма неоднородна. Лейтмотивом федеративной реформы была гармонизация компетенции с бюджетными возможностями. Это осуществлялось путем изъятия полномочий у регионов и делегирования их как федеральных. Но гармонизация может осуществляться и за счет расширения ресурсной базы. И это более устойчивый путь, на него нужно обратить внимание.

Другой аспект – международные связи, экономическое и социально-культурное сотрудничество регионов. Если мы действительно хотим некоей коммуникации на этом уровне, важно дать возможность реализации региональных инициатив. Сейчас и официальные полномочия минимальны, а возможность их реализации еще меньше. При изменении формальной и неформальной позиции центра изменится и ситуация. Если уж не уведомительный порядок, то можно подумать, по крайней мере, о легкости согласования таких инициатив.

В доктринальном ключе необходимо отметить, что одной из основных проблем российского федерализма является неравномерное социально-экономическое развитие регионов при правовой симметрии. Хотел бы предостеречь от увлечения некоей экономической самодостаточностью субъектов. Задача не в том, чтобы была самодостаточность, а в развитии каждого региона. В свою очередь, абсолютизация самодостаточности регионов может создавать предпосылки для угрозы целостности государства.

Задачей 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 условиях мировой нестабильности подобный риск потенциально имеет место для российских регионов.

Ведутся острые дискуссии о новых законах о публичной власти на региональном и муниципальном уровнях. Здесь есть о чем дискутировать. Полагаю, что в законопроектной и правоприменительной работе требуется некая корректировка тенденции централизации в пользу сочетания с тенденцией децентрализации. В целом ряде вопросов невозможно полностью отстранить регионы от регулятивной функции. Необходимо бережнее относиться к региональным инициативам и не стремиться опротестовывать каждую запятую в региональных и муниципальных актах. России нужна сильная и дееспособная региональная власть, как и местное самоуправление. Очевидно, что вопросы централизации и децентрализации решаются путем нахождения баланса ресурсов и полномочий каждого уровня публичной власти в текущих условиях. Конечной целью такого баланса остается благо народа.

## **МЕСТНЫЙ УРОВЕНЬ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ**

Мой раздел доклада посвящен местному уровню публичной власти. При этом очевидно, что все уровни публичного управления взаимосвязаны и непосредственно влияют друг на друга в той или иной степени.

В основе текущих социально-экономических преобразований, как представляется, лежат факторы, которые имеют наднациональную и национальную основу. К первым можно отнести современные глобальные вызовы, критические ситуации, ко вторым – плюрализацию социального пространства, ослабление солидарности и появление новых форм коммуникации.

Безусловно, все эти изменения оформляют новые ориентиры в выстраивании отношений внутри общества, между обществом и государством. Стержневая роль в формировании парадигмы взаимодействия органов публичной власти отводится и местным органам власти – как органам, наиболее приближенным к населению. В условиях кризисной ситуации, вызванной наряду с прочим пандемией COVID-19, мы наблюдаем, что местные органы власти оказались в авангарде событий, проявив и приняв значительную долю ответственности, в том числе в области предоставления надлежащего ухода, жилья, образования, особенно для наиболее уязвимых слоев населения, что подтверждено положениями доклада Конгресса местных и региональных властей Совета Европы.

В моем разделе доклада отражены следующие основные проблемы рассматриваемой тематики: во-первых, участие органов местного самоуправления в преодолении критических ситуаций в Российской Федерации; в основном эти меры касались предпринимательской деятельности и предоставления различных льгот в этой сфере. Также рассматривается опыт зарубежных государств, в том числе ФРГ, при этом выявлены новые возможности и риски – потеря доходов общин, тенденция к переселению из густонаселенных, дорогих агломераций в пригородные зоны, ускоренная цифровизация, активное развитие сельского и агротуризма.

Второй аспект – это векторы развития местной власти, которые характеризуются общими для европейских государств и Российской Федерации тенденциями, связанными с укрупнением, объединением муниципальных образований, в том числе появлением агломераций. Это показано на опыте России, Швеции, Дании.

Третьим аспектом является вопрос доверия населения к деятельности органов местного самоуправления как основе публичного управления в аспекте конституционных преобразований 2020 г., когда, формируя свою национальную модель Конституции, Российская Федерация пошла по пути выстраива-

ния общественно значимых политико-правовых идеалов, что нашло отражение в статье 75.1 Конституции Российской Федерации, конкретизирующей параметры социального государства, его функции и, соответственно, последовательную реализацию принципа недопустимости нарушения прав и свобод других лиц, уже закрепленных в Конституции.

Остановимся на вопросе о месте местного самоуправления в системе публичной власти. С момента принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ и даже до его принятия неоднократно ставился вопрос о том, на основе какой модели организована местная власть в Российской Федерации? От себя добавим, на чем базируется тот подход, который сейчас закреплен конституционными преобразованиями. Данный подход, основанный на единстве публичной власти, как раз способствует встраиванию местного самоуправления в модель единой системы публичной власти благодаря сохранению действия статьи 12 Конституции и введению категории единой системы публичной власти в конституционную структуру.

Кроме того, рассмотрены механизмы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в рамках единой системы публичной власти, существующие на сегодняшний день, апробированные и хорошо себя зарекомендовавшие, связанные с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, с участием в осуществлении отдельных государственных полномочий, перераспределением полномочий и т. д.

И в заключительной части подняты вопросы социальных функций органов местного самоуправления, связанные с тем, что впервые на конституционном уровне закреплены положения о качестве и доступности медицинской помощи по отношению к компетенции муниципальных образований. Проанализирован соответствующий опыт зарубежных государств, в дополнение приводятся позиции Венецианской комиссии за демократию через право о критериях закрепления социальных прав именно на конституционном уровне.

В выводах отражена объективная необходимость разработки государственной политики и государственной концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации, отражающей такие элементы, как формы взаимодействия органов публичной власти, разграничение полномочий в рамках многоуровневой системы публичной власти, формы координации между уровнями единой системы публичной власти, механизмы обеспечения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

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 самоуправления 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.



## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Кашин Василий Борисович**, кандидат политических наук, директор Центра комплексных европейских и международных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

**Балытников Вадим Владимирович**, кандидат юридических наук, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления.

**Барабанов Олег Николаевич**, доктор политических наук, профессор РАН, профессор МГИМО МИД России, программный директор Международного дискуссионного клуба «Валдай».

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

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

**Полянский Виктор Владимирович**, заведующий кафедрой государственного и административного права юридического института ФГБОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева», профессор.

**Чертков Александр Николаевич**, доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Академии социального управления.

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

## **ПРОБЛЕМЫ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ**

**Материалы научной конференции,  
посвященной презентации доклада  
«Проблемы совершенствования управления  
в условиях глобальной нестабильности»  
(9 декабря 2021 г.)**

**Ежегодник ЦИПТУС**

Художественный редактор *И. А. Пеннер*  
Редактор *Е. А. Воронкова*  
Оригинал-макет подготовила *Т. Л. Самохина*

---

Изд. № 1812. Формат 60×90/16. Печать офсетная.  
Уч.-изд. л. 1,89. Усл. печ. л. 2,25. Тираж 500 экз. Заказ № 1653

---

Академия социального управления  
Юридический адрес: Московская обл., г. Мытищи, ул. Индустриальная, д. 13.  
Фактический адрес: Москва, ул. Енисейская, д. 3, корп. 5

