

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ
АКАДЕМИЯ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
Центр исследований проблем территориального управления и самоуправления

Библиотека ЦИПТУС № 8

ПРОБЛЕМЫ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

Материалы научного симпозиума
«Трансформация единой системы публичной власти
Российской Федерации в условиях
нестабильности современного глобального мира»
(12 сентября 2022 г.)

Ежегодник ЦИПТУС

Москва
АСОУ
2022

УДК 351/354:342.1

ББК 67.401.1

П 78

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

П 78 **Проблемы власти и управления : материалы научного симпозиума «Трансформация единой системы публичной власти Российской Федерации в условиях нестабильности современного глобального мира (12 сентября 2022 г.): ежегодник ЦИПТУС /** гл. ред. А.Н. Чертков; Министерство образования Московской области, Академия социального управления, Центр исследований территориального управления и самоуправления. – 2022. – 31, [5] с. – (Библиотека ЦИПТУС).

Данный выпуск посвящен ситуационному анализу проблем трансформации публичной власти в условиях глобальной нестабильности и предваряет презентацию ежегодного доклада Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления и Центра комплексных европейских и международных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Издание предназначено для руководителей и специалистов международного, общегосударственного, 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, регионального и муниципального управления и самоуправления.

УДК 351/354:342.1

ББК 67.401.1

© АСОУ, 2022

© Чертков А. Н., гл. ред., 2022

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Балытников В. В.</i> Публичная власть и публичный порядок в новой глобальной реальности: к постановке проблемы	4
<i>Балытников В. В.</i> Продолжая рассуждения о глобальных изменениях	6
<i>Барабанов О. Н.</i> О применимости зарубежного опыта преодоления санкций	8
<i>Зайцев А. А.</i> Россия в условиях глобальных экономических вызовов	12
<i>Сергеев А. А.</i> Местное самоуправление в системе российской публичной власти	15
<i>Чертков А. Н.</i> «Региональное измерение» публичной власти в России: единство, дифференциация, возможности трансформации	20
<i>Штукин В. В.</i> Динамика расширения полномочий глав субъектов Российской Федерации на современном этапе	23
<i>Лихачева А. Б.</i> Пройти между Сциллой и Харибдой	31

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И ПУБЛИЧНЫЙ ПОРЯДОК В НОВОЙ ГЛОБАЛЬНОЙ РЕАЛЬНОСТИ: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ

Уважаемые коллеги! Сердечно всех приветствую! Начинаем симпозиум, посвященный подготовке нашего с вами доклада. Посвящен он, как вы знаете, вопросам правовой трансформации как процессу обеспечения эффективности единой системы органов публичной власти. Причем в современных условиях резкого обострения политической и экономической ситуации в мире. Все мы видим, что происходит, все мы видим, как развивается ситуация (я лично считаю, что развивается она вполне в том ключе, в каком недавно в журнале «Россия в глобальной политике» представителями Международного дискуссионного клуба «Валдай» была поднята тема всемирной гражданской войны). Я бы нынешнюю ситуацию охарактеризовал именно таким образом.

Ныне покойный выдающийся русский военный теоретик Евгений Месснер, более полувека назад говоривший о «всемирной мятежевойне» («Всемирная мятежевойна» и «Мятеж – имя третьей всемирной» – это названия его самых известных книг, представляющих собой, в сути, итог его научного творчества), явно опирался на свой опыт Гражданской войны 1917–1922 года (но прямо этого не говорил). Сейчас же мы имеем именно глобальную гражданскую войну, Третью мировую гражданскую войну, даже вернее – глобальную междоусобную войну, которая есть *bellum omnia contra omnes* («война всех против всех», об опасности прихода которой бесчисленное количество раз говорили и писали ученые самых различных научных направлений). Естественно, ведущуюся уже современными средствами, – то есть не только (и даже не столько) военными, сколько экономическими, финансовыми, а прежде всего – идейно-мировоззренческими.

Это война не линии фронтов, это война смыслов, война идей, война концептов. Это, в конце концов, война образов будущего. И если мы этих смыслов не обречем, если мы их не предложим *urbī et orbī*, городу и миру, то с нами случится то же самое, что случается, по выражению нашего уважаемого коллеги Федора Лукьянова, с первой ступенью ракеты в атмосфере. То есть, по-русски говоря, мы сгорим, все мы сгорим в этом глобальном пожаре. И это не мое личное алармистское мнение, это консолидированное мнение множества людей – мнение о том, что в общем-то нам пора уже задумываться, как мы хотим выстроить жизнь, или, проще говоря, как мы собираемся выжить в этих условиях. Ибо старые методы, старые модели, старые подходы больше не работают и работать не будут, потому что настроения людей уже совсем не те – причем по всему глобальному миру они уже совсем не те.

Понятно, что эти настроения нужно переводить в некий конструктивный ключ из ключа деструктивного, но пока надо понимать, что силы разрушительные и силы, скажем так, глобально-революционные (не в смысле социально-экономической революции, а в смысле идущих прямо-таки революционным шагом деградации, разрухи и распада) звучат куда громче, чем силы порядка.

Силы порядка (в том числе здорового публичного порядка), силы здравого смысла по всему миру, во всех странах сейчас по большому счету находятся в обороне – и мы (ну понятно, что не только мы здесь собравшиеся, а все люди доброй воли) должны прежде всего дать идейно-мировоззренческий плацдарм. Или, иначе говоря, показать, как мы надлежащим образом перестроим свои государственные, властные, политические, правовые (и, наконец, боевые) порядки с учетом нынешней ситуации, и каким образом мы сумеем развернуть собственное глобальное наступление во имя восстановления общемирового глобального публичного порядка (основанного не на мифических правилах, а на твердых нормах), во имя восстановления здравого смысла, восстановления нормальной жизни, а не того хаоса, который несут в наш мир попытки известных сил глобального доминирования.

ПРОДОЛЖАЯ РАССУЖДЕНИЯ О ГЛОБАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЯХ

Что бы хотел сказать по существу вопроса? Прежде всего то, что у нас ситуация проще, чем у Владимира Ильича Ленина, который предлагал превратить войну империалистическую в войну гражданскую. Это превращение у нас уже свершилось – мы сейчас находимся в условиях глобальной междоусобной войны. То есть нам, мыслящим людям, здесь с точки зрения понятий («имен») несколько проще. А вот с точки зрения реалий (реальных вещей) на самом деле неизмеримо сложнее, потому что глобальный эгоизм, глобальное видение только самих себя, абсолютно безумная запросная повестка большинства сил, которые нам противостоят, – всё это показывает, что войны всех против всех у нас достаточно (в смысле ее достаточно много), а вот адекватности, к сожалению, не так много, как хотелось бы.

В связи с этим я бы предложил подумать над тем, что мы должны не только представить некую конкретику, мы должны определить принципы, основополагающие начала. Ситуация изменчива: сегодня мы имеем одну обстановку, завтра другую. Мы должны формулировать базовые основы, на которые можно будет опираться. Я вот для себя вывел три принципа, применимые к основной нашей повестке (ведь мы не замыкаемся сегодня ни на региональном, ни на муниципальном, ни даже на национальном уровне – мы мыслим глобально, а управленческие проблемы везде одни).

Первый принцип, который, на мой взгляд, имеет смысл провозглашать и развивать, это принцип мультилидерства. Ни одна страна в мире, ни одна сила не может единолично лидировать (а тем паче – доминировать), но каждая из крупных держав, да и вообще практически каждая страна, имеет свою сферу, где она бесспорный лидер. Сферы могут быть совершенно разные, это может быть экономика, культура, политика, климат, искусство, сферы могут быть абсолютно любые (и для каждой страны свои), но для каждой крупной или средней страны (и уж тем паче – для абсолютно любой группы любых стран) есть что-то, что дает возможность быть глобальным лидером в чем-то. Гегемонизму мы должны противопоставлять, на мой взгляд, именно доктрину глобального мультилидерства – чтобы не было игры с нулевой суммой, чтобы была игра «win-win», чтобы не было побежденных, чтобы люди, страны, народы не чувствовали себя побежденными или потерпевшими ущерб. Мы должны говорить о том, что победим или проиграем мы все, человечество в целом. Недавнее обсуждение угрозы ядерных конфликтов, на мой взгляд, очень хорошая иллюстрация к этому.

Второе, о чем бы я говорил: думаю, что мы должны развивать тематику многоединства – это исходно евразийский концепт, это намного шире традиционного единства в многообразии. Это именно многоединство, творческое

единство огромного нашего цивилизационного множества человечества. Именно не в многообразии, а в достижении неких единых целей. А цели у нас объективно обусловлены: ведь мы должны, в конце концов, сохранить жизнь на земле. У нас с начала двадцать первого века традиционный для человечества, как биологического вида, голоцен сменился на антропоцен. Что это значит? Теперь все на нашей планете зависит от людей. Как люди себя поведут, так будет развиваться природа, человечество, цивилизация, а не одна только наша окружающая среда. Я не только о глобальном потеплении говорю — есть много способов необратимо разрушить жизнь человечества. А нам, роду людскому, жизненно необходимо ее сохранить. И вот в достижении этой цели у нас должно быть единство в соответствующем стремлении (при всем многообразии платформ, подходов, концептов, которые надо каким-то образом согласовывать).

И здесь вот я сторонник также третьего принципа. Исторически у нас много говорят о многополярности. Я, например, не очень понимаю теорию многих полюсов. Я привык, что полюсов обычно два, это как бы физически и географически задано. Говорили и говорят и о многовекторности. А мне вот очень понравился высказанный нашими центральноазиатскими коллегами термин «многосторонность». Многосторонность проявляется не только в том, что многосторонним является сотрудничество. Это еще и о том, что любая проблема имеет очень много сторон, много аспектов, много вовлеченных лиц, стран, сегментов и т. п., и нужно учитывать интересы всех сторон, вовлеченных в ту или иную ситуацию.

Я попробую раскрыть эти максимы, эти термины, эти, что называется, концепты применительно к тематике нашего доклада, но у каждого из вас, я уверен, будут означены свои основные базовые принципы той или иной степени глобальности, которые, я считаю, можно и нужно развивать, ибо они помогут заинтересовать наших будущих читателей. А я надеюсь, что их будет весьма и весьма немало...

О ПРИМЕНИМОСТИ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ПРЕОДОЛЕНИЯ САНКЦИЙ

Сложившаяся в мире ситуация сейчас действительно непростая. Но уже более полугода, прошедшие после 24 февраля 2022 года, показывают, что в целом России так или иначе удастся адаптироваться к ней.

Во-первых, экономически, поскольку ожидания могли бы быть худшими, судя по тому, как все происходило. И, во-вторых, действительно, если рассматривать международный контекст, миро-политический контекст, то здесь можно сказать, что мы видели фактически формирование многосторонности, формирование отчасти мультилидерства, и в целом можно зафиксировать то, что «не-Запад» достаточно четко дистанцировал себя от западной политики в отношении России – и санкционной, и политической, и какой бы то ни было иной. И, соответственно, здесь уже можно зафиксировать, что глобального осуждения, глобальной изоляции России не получилось – и скорее всего не получится. Если рассматривать политическую ситуацию с этой точки зрения, то возникает вопрос о дальнейшей консолидации «не-Запада».

Мы видим сейчас, что западные страны голосуют одинаково, говорят одним голосом и проводят единую, четко скоординированную политику за рядом нюансов и исключений. Но на «не-Западе» такого не происходит (даже если брать более узкие наши евразийские форматы типа ЕАЭС или ОДКБ, и тем более ШОС и БРИКС, то в тех же голосованиях Генеральной Ассамблеи и других органов ООН по российскому вопросу, да и по многим другим, мы видим разницу позиций). Кто-то поддерживает Россию, кто-то воздерживается, кто-то не участвует в такого рода остро-деликатных голосованиях. На эту проблему открыто обращал внимание президент Белоруссии Александр Лукашенко весной 2022 года на совместном заседании лидеров ОДКБ. И если мы говорим о мультилидерстве, о многосторонности, встает вопрос о консолидации, он, очевидно, в интересах России, другое дело, достижимо ли это, и до какой степени Россия сейчас может, в силах, вправе, что называется, давить на партнеров, пытаться транслировать свою повестку, т. е. здесь вопрос о российском лидерстве в странах «не-Запада».

С этой точки зрения есть два подхода. С одной стороны, Россия перешла «красную черту» от обычной фронды к прямому вызову Западу. И здесь вопрос лишь в том, как отреагируют на этот российский пример другие – западные – страны: Китай, Индия, страны постсоветского пространства, насколько пример России будет для них убедителен, либо насколько пример России, напротив, может оказаться для них слишком острым, слишком резким. Ответ на данный вопрос будет во многом зависеть от оценки в крупных незападных странах успешности и эффективности российской политики – как

непосредственно на линии фронта в военном плане, так и в экономическом плане, в плане адаптации к санкциям.

Сейчас уже можно зафиксировать, что, хотя весь «не-Запад» практически дистанцировался от западной антироссийской политики, но почти все его страны проводят осторожную политику в отношении России. И эта осторожность является данностью – соответственно, стопроцентно полагаться на то, что «не-Запад» нам поможет, «не-Запад» будет поддерживать нас, наверное, не стоит. Этот вывод, возможно, не очень оптимистичный, но мы можем из него исходить.

Тогда возникает вопрос о наиболее эффективных шагах по преодолению санкций. Здесь стоит осмыслить венесуэльский опыт, иранский опыт, опыт КНР, а в исторической ретроспективе – опыт СРЮ и ЮАР. Я же хочу сказать, что, к примеру, вокруг Ирана сложилась своего рода «параллельная экономика» (параллельная инфраструктура, параллельная логистика) по обходу санкций. Очень многие компании в Пакистане, в Индии, в ОАЭ, в других странах так или иначе ориентированы на снабжение иранского рынка либо на проведение транзакций в пользу Ирана, которые помогали бы обходить санкции.

Мы видим, что эта параллельная инфраструктура отчасти стихийно, отчасти осознанно складывается и вокруг России, прежде всего в целом ряде постсоветских стран (Армения, Казахстан) и за пределами постсоветского пространства (Китай, Индия, Турция, ОАЭ и целый ряд других стран). Президент Казахстана Касым-Жомарт Токаев, выступая в Петербурге летом на ПМЭФ 2022, открыто сказал, что Казахстан готов работать в качестве своего рода буферного инструмента, буферного механизма в преодолении последствий санкций для России.

Можно сказать, исходя из этого, что будущее России на среднесрочный период – это такая своего рода «буферная регионализация» через посредство неформальной системы обхода санкций (отчасти серой, отчасти с параллельным импортом), через партнерство в соседних (в географическом и идейно-мировоззренческом понимании) странах. И здесь изучение механизмов того, как работают иранцы, как работают венесуэльцы, как работает в какой-то степени Северная Корея, как работают некоторые африканские страны, которые тоже попадали под санкции (взять, например тех же Эфиопию или ЮАР), было бы интересным.

Однако параллельно можно фиксировать, что на уровне крупных компаний и в постсоветских странах, и в Китае, и в Индии (речь о тех компаниях, которые активно работают на глобальном рынке, и которые не заинтересованы подпадать под вторичные санкции Запада) в отношении России будет проявляться осторожность. Соответственно, развитие упомянутой выше буферной прослойки с использованием зарубежного опыта и может стать одним из эффективных путей не только для насыщения российского рынка товарами, но и для импорта на российский рынок нужных нам технологий, инновационных механизмов и т. д.

Второй момент весьма показателен – необходима очень четкая и деbüroкратизированная концентрация усилий на тех отраслях промышленности, на тех отраслях импортозамещения, которые в первую очередь нужны стране. Понятно, что сейчас мы столкнулись с ситуацией, про которую многие говорят «можно сказать, что своей [стратегически независимой] промышленности в России нет». Мне, однако же, кажется, что это слишком упрощенное и грубое понимание. Очевидно, что сейчас (особенно в условиях и экономического давления, и недостатка инвестиций, в том числе государственных инвестиций) быстро поднять все отрасли промышленности из вызванного зависимостью от внешних источников инновационно-технологического упадка вряд ли получится. И здесь как раз иранский опыт достаточно интересен, поскольку иранцы выбрали несколько прорывных и в общем-то хай-тековых отраслей, в которые очень сильно вложились, и в которых с помощью параллельного (серого, буферного, «прослоечного») импорта технологий они смогли получить необходимые им технологические механизмы. Один из таких примеров – это иранское производство беспилотников, которое в России, будем честны (по крайней мере, если говорить о крупных массовых сериях), было если не практически на нуле, то очень сильно отставало. Другая иранская сфера – собственные космические исследования. А вот что очень, до крайности, важно с точки зрения рецепции иранского опыта – это приоритетное государственное (и финансовое, и организационное, и кадрово-ресурсное) внимание к всемирному развитию собственных инженерных школ. Даже шире – к инженерной и всей технической (технологической, если можно так сказать) науке. Я сам, когда был в Тегеране, зашел в библиотеку государственного университета. Там есть масса национальных журналов по различным отраслям техники и технологии (от иранского журнала по беспилотникам до иранского журнала по холодильной промышленности). Соответственно, и нам абсолютно необходимо возрождение отечественных инженерных школ – в первую очередь по тем отраслям, которые реально нужны прежде всего для оборонно-технологического прорыва, а также по отраслям, востребованным для удовлетворения современных потребительских нужд населения.

Мы сейчас видим у нас в России подлинный всплеск активной законотворческой работы по реагированию на сложившуюся ситуацию. Здесь, конечно, в меньшей степени, наверное, для нас актуален иранский опыт, поскольку там отчасти проще вопросы решаются, но есть венесуэльский опыт. В Венесуэле приняли специальный конституционный закон под названием «Закон о борьбе с блокадой для национального развития и гарантиях прав человека». И туда заложили основные национальные юридические механизмы – разумеется, у каждой страны есть своя специфика, но так или иначе те или иные элементы венесуэльского законотворчества последних лет вполне могут быть интересны и для России.

В заключение хочу сказать о госзакупках. Не только сейчас, но и всегда было очевидно, что война и информационная открытость – это вещи несо-

вместимые. И в условиях санкционного давления (а значит, поиска новых санкционных целей и новых санкционных жертв), естественно, ведется мониторинг нашего интернет-пространства. Мы видим, что уже целый ряд крупных российских компаний и даже ряд федеральных и региональных министерств начали закрывать целые разделы своих интернет-сайтов – для того, чтобы упомянутая выше параллельная (прослоечная, буферная) деятельность не попадала бы в поле зрения противников России. И с этой точки зрения уже прозвучал вопрос о прекращении интернет-информирования о госзакупках и вообще о закупках в публичной сфере. Понятно, что здесь мы нарушаем некую прозрачность экономической деятельности. Но опять же, повторяю, война и информационная открытость – вещи несовместимые. И, следовательно, предложение радикального закрытия информации о госзакупках с целью противодействия вот этому мониторингу противника для дальнейших санкций представляется крайне важным.

РОССИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ВЫЗОВОВ

Тема моего выступления посвящена России в условиях глобальных вызовов. Это подразумевает поиск ответа на вопрос «Что делать?». Поэтому сначала хотелось бы охарактеризовать вообще, в каком мире мы жили и живем, и какие возможные для России варианты развития существуют.

Как мы знаем, еще до 24 февраля 2022 года у нас существовал ряд глобальных трендов известной направленности. Иными словами, санкции от западных стран — это далеко не новость, так как у нас существовали и санкции, и происходил рост протекционизма и, собственно, экономика находилась еще до 24 февраля и до пандемии на самом деле на мобилизационном тренде.

При этом важно иметь в виду, что сегодня происходит подъем Азии. На самом деле, сейчас мировая экономика превращается, переходит к той ситуации, которая была до начала Нового Времени, когда роль Китая, Индии и Азии в целом в течение тысячелетий была превалирующей в мировой экономике.

В общепланетарном масштабе нельзя не отметить глобальный энергетический переход. Здесь в сравнении с тем, что мы наблюдали до этого, сейчас как будто бы имеет место некоторый откат, но на самом деле энергетический переход произойдет не за два десятилетия, как ожидалось, а гораздо раньше.

Вот каковы глобальные тренды. На них, собственно, наслаиваются сейчас новые события, которые мы видим с 2022 года — это и логистический кризис, и текущий энергетический кризис (в рамках которого в принципе Россия пока как бы выигрывает, потому что она является ключевым производителем мировых энергоресурсов), это продовольственный кризис (и здесь мы тоже можем получить свои некоторые выгоды как ключевой мировой экспортер продовольствия), это и происходящая сейчас перестройка архитектуры всей мировой финансовой системы. Иными словами, есть тренд на де-долларизацию (он был и до этого, но сейчас, после санкций в отношении России, многие азиатские страны задумались о том, где хранить свои резервы, и стоит ли хранить большую их часть в долларах) — а следовательно, появляется потребность в альтернативных собственных финансовых инструментах, собственных системах финансовых расчетов, механизмах валютных расчетов и т. д.

В ответ на все эти вызовы возникает вопрос: что России концептуально необходимо делать? Сейчас мы выигрываем от высоких цен на нефть, от цен на газ, но из-за того, что на самом деле энергетический переход осуществится быстрее, диверсификацией экономики нужно заниматься гораздо активнее (и именно на это должна быть направлена государственная политика). Есте-

ственно, в ответ на санкционное давление типичной реакцией является диверсификация, поиск новых, альтернативных, «параллельных» поставщиков. Строго говоря, нынешняя ситуация, в которой оказалась Россия, отчасти похожа на те сбои поставок, которые испытывал весь мир во время пандемии. Тогда типичным ответом была диверсификация поставщиков, т. е. поиск альтернативы. Сейчас мы пытаемся в основном переориентироваться на Китай, но на самом деле это не совсем верно, т.е. следует выстраивать более диверсифицированную систему поставок, не всегда рассчитывать на то, что «Китай нам поможет». В этом смысле необходим принцип разумного и рационального импортозамещения – и одновременно локализации критически важных технологий, оборудования, продукции, компонентов (это поистине жизненно важно!). Кстати, мы про «поворот на Восток» говорим уже больше десяти лет, но нынешняя ситуация нас вынуждает на деле максимально активно переориентировать связи в сторону Азии. Это тоже важный тренд, который государство должно поддерживать.

С другой стороны, Олег Николаевич Барабанов говорил про выстраивание буферных зон параллельной экономики. Я как раз считаю, что выстраивание антисанкционной инфраструктуры (такой, как альтернативная система расчетов, использование, например, альтернативных валют или корзины валют, создание какой-то распределенной системы финансовых расчетов) является очень важной составляющей антисанкционной политики. От успешности воплощения этой составляющей в жизнь будет зависеть, собственно, все дальнейшее развитие России в целом! И, конечно же, необходимо активнее использовать возможность регионального сотрудничества (прежде всего – регионального партнерского сотрудничества) для преодоления санкций. Иначе говоря, к примеру, встраивание в глобальные цепочки добавленной стоимости для России по-прежнему остается одним из важных источников экономического роста, ибо когда выстраиваются глобальные цепочки, мы начинаем конкурировать с международными производителями, или, говоря другими словами, «подтягиваем» технологии к себе. Понятно, что сейчас это очень осложнено из-за санкционного давления, но тем не менее это возможно делать посредством выстраивания региональных цепочек (например, осуществление кооперации) со странами ЕАЭС по созданию продукции, а потом уже, что называется, «от бренда» ЕАЭС или «от бренда» другой страны встраиваться в эти глобальные цепочки. Это является крайне важным направлением!

Касательно государственного управления и экономической политики в целом. Я бы здесь выделил несколько блоков. Один блок связан с обеспечением экономической безопасности технологической устойчивости. Очевидно, что сейчас в условиях, когда необходимо в ускоренном режиме локализовать какие-то ключевые технологии (либо ключевое оборудование), очень сильно возрастает роль стратегического планирования, с которым в России на самом деле пока все было не так успешно. Во-первых, России

нужна, наконец, долгосрочная экономическая стратегия. Во-вторых, необходима именно стратегия, которая будет взаимоувязывать развитие ключевых отраслей российской экономики. И, соответственно, следует выделить какие-то приоритетные отрасли, например, в сфере машиностроения – машиностроение для нефтегазовой отрасли, для металлургии, для сельскохозяйственной и пищевой промышленности, – и затем формировать планы развития этих отраслей с долгосрочным расчетом на то, что продукция их через пять, десять лет должна стать конкурентоспособной на мировом уровне. Эта задача не простая, но ее решение вовсе невозможно без планирования, без индикативного планирования (опыт Китая, собственно, говорит о том, что это успешно можно реализовывать в условиях нашего экономического базиса).

При этом государству необходимо увеличить свою роль с точки зрения координации развития отраслей. Понятно, что нам нужно создавать передовые технологии, но мы знаем, что, например, все то передовое, что сейчас в России создается (к примеру, программное обеспечение) идет за рубеж. Для преодоления этой однобокости следует развивать внутренние рынки, чтобы те технологии, которые создавались у России, были бы востребованы внутри. Как это возможно? Для этого необходимо как раз создание межотраслевых планов развития целых областей и сфер экономики. Когда у нас создается какая-то новая технология, соответственно, под нее нужно создавать спрос или развивать отрасль, в которой она будет постепенно востребована. Собственно, технологии не будут развиваться, если производитель, создающий новую технологию, не будет понимать, что у него ожидается спрос на нее. Здесь очень важна роль стратегического планирования, создания межотраслевых планов и координация развития отраслей.

И, завершая свое выступление, еще раз повторюсь про международное сотрудничество. Оно остается важным фактором экономического роста. Необходимо активнее использовать возможности Евразийского экономического союза с точки зрения построения региональных цепочек добавленной стоимости с выходом на международные рынки. Использование юрисдикций ЕАЭС на самом деле сейчас, в условиях санкций, является подлинным спасением для многих современных инноваций.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Процессы реформирования институтов местного самоуправления в Российской Федерации традиционно шли под значительным влиянием политических факторов и были противоречивыми. Но главный вопрос сегодня не в том, в какой мере эти институты будут соответствовать замыслу правовой теории, а в том, сможет ли муниципальная власть эффективно решать проблемы населения в российских селах и городах, на иных территориях.

В конституционной доктрине 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. Развитие нормативной модели российского местного самоуправления и фактическое становление этого социального института, призванного эффективно решать публичные задачи местного масштаба, в полной мере отразили в себе проблемы политико-правовых реформ последних десятилетий.

Закон РСФСР от 6 июля 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР» относился к законодательству переходного периода. Он закрепил единую для всей территории Российской Федерации схему органов местного самоуправления, дифференцированную по уровням: городов, районов, сел (поселков). Исходя из принципа разделения власти на муниципальном уровне, этот закон устанавливал систему сдержек и противовесов в отношениях между местным Советом и местной администрацией. Фактически он способствовал усилению местной исполнительной власти и отказу от владевшей умами в предшествующий период идеи полновластия Советов.

Следующей вехой развития правовых основ местной власти явился Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. Практика выявила немало недостатков в этом законе, однако он позволил реализовать принципы местного самоуправления, закрепленные в Конституции Российской Федерации 1993 года и Европейской хартии местного самоуправления, очертил круг задач регионального и муниципального правотворчества, закрепил гарантии местного самоуправления.

Имеющий такое же наименование Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)² попытался согласовать

¹ См.: Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/8267> (дата обращения: 15.09.2022).

² См.: Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035> (дата обращения: 15.09.2022).

конституционную доктрину местного самоуправления с реалиями практики его осуществления. Местное самоуправление по сути своей организации оказалось существенно не отличающимся от государственной власти.

Статью 12 Конституции России, закрепившую принципы самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий и его организационной обособленности от государственной власти, не следует считать исторической ошибкой. Можно согласиться с теми экспертами, которые указывали, что эта статья способствовала переводу взаимоотношений между органами государственной и муниципальной власти с основы подчинения административным предписаниям на более цивилизованную основу подчинения нормам законодательства. Однако принцип самостоятельности местного самоуправления невозможно было реализовать в полной мере с учетом российских реалий.

С 2014 года в отдельных регионах начались процессы объединения муниципальных образований с упразднением поселений. Федеральный закон № 131-ФЗ формально не запрещал этого, он лишь устанавливал условия 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 России в Государственную Думу, – двухуровневое местное самоуправление на всей территории России.

Тем не менее в 2014–2016 годах практика пошла иным путем. Федеральный закон от 3 апреля 2017 года № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ легитимировал практику превращения муниципальных районов в городские округа, а Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ 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 поставил заслон процессам их упразднения в отдельных регионах. Правовая доктрина несла в себе романтические идеи, но чем больше в ней проявлялась схоластика, тем яснее становилось, что эта доктрина не является поводом для законодателя и юридической практики.

Еще в 1990-е годы, когда многие правоведы были увлечены романтическими идеями, абсолютизирующими самостоятельность местного само-

³ См.: Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41814> (дата обращения: 15.09.2022).

⁴ См.: Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/44206> (дата обращения: 15.09.2022).

управления 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 самоуправление (Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П⁵, определения Конституционного Суда РФ от 04.03.1999 № 19-О⁶, от 01.12.1999 № 214-О⁷ и др.). Единство системы публичной власти заключается в единстве ее источника, основных целей деятельности, демократических принципов осуществления власти, организации и формирования ее 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 и 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 и реализовано в законодательстве, в том числе в Гражданском, Бюджетном, Налоговом кодексах Российской Федерации.

Вместе с тем каждый уровень публичной власти в Российской Федерации имеет свои особенности организации и деятельности. Единство системы публичной власти, следующее из единства суверенитета народа и общих демократических принципов организации власти, относящихся к основам консти-

⁵ По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П // КонсультантПлюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23118/ (дата обращения: 15.09.2022).

⁶ По жалобе гражданки Петровой Ираиды Валерьяновны на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 14.01.1999 № 4-О // КонсультантПлюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_24098/ (дата обращения: 15.09.2022).

⁷ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Барковского Константина Олеговича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 127 УПК РСФСР, пунктом 1 части первой статьи 6 и пунктом 3 части первой статьи 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»: определение Конституционного Суда РФ от 01.12.1999 № 211-О // КонсультантПлюс: [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_26657/ (дата обращения: 15.09.2022).

туционного строя, не исключает установление в Конституции и законах разного регулирования в отношении отдельных вопросов организации государственной власти и местного самоуправления. В частности, согласно Конституции Российской Федерации, принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10) не распространяется непосредственно на местное самоуправление. Органы местного самоуправления не входят в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (часть 2 статьи 77).

Закон о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»⁸ дополнил статью 132 Конституции 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.

Как справедливо отмечал в одной из своих последних работ В. И. Васильев, Конституция России установила слишком высокую планку для организации местного самоуправления, закрепила не вполне реальную для данных исторических условий меру децентрализации управления. Пора признать, что мы просто не можем и в краткосрочной, и в среднесрочной перспективе достигнуть этой высоты, т.е. выстроить местное самоуправление по европейским стандартам⁹.

Проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятый Государственной Думой в первом чтении 25 января 2022 года, рассматривал местное самоуправление как продолжение вертикали исполнительной власти на местном уровне. Во многом он отказался от прежней романтической доктрины местного самоуправления, предусмотрел замену сложных механизмов саморегуляции и самоуправления более простыми и надежными механизмами административной субординации.

Как верно заметил А. А. Кондрашев, централизация местного самоуправления и его фактическое включение в состав государственной власти отражают в себе общую тенденцию конституционного развития России последних лет. Суть этой тенденции состоит в отказе от ранее декларируемых принципов российской государственности в пользу формирования так назы-

⁸ См.: Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45280> (дата обращения: 15.09.2022).

⁹ Васильев В. И., Постников А. Е., Помазанский А. Е. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне. М.: Норма, 2017. С. 88.

ваемой национальной конституционной идентичности, которая основана на совокупности традиционных для России идеалов и практик¹⁰.

В условиях ухудшения геополитической и экономической ситуации и иных вызовов сегодня мы ждем глубоких перемен в организации местной власти. Хочется надеяться, что эти перемены будут отвечать реальным потребностям экономики и социальной сферы, а их результаты не станут поводом для очередного разочарования политиков и населения в институтах местного самоуправления.

¹⁰ Кондрашев А. А. Тенденции конституционного развития России в контексте конституционной реформы 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 15–25.

«РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ» ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ: ЕДИНСТВО, ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ, ВОЗМОЖНОСТИ ТРАНСФОРМАЦИИ

Любые трансформации публичной власти имеют территориальную привязку и территориальный итог. Территориальное измерение публичной власти основано на территориальном устройстве государства.

Как сама публичная власть является системой, так и уровни ее осуществления также образуют систему территориального устройства государства. Именно территориальное устройство, как категория и, как система объединяет уровни функционирования государственной и муниципальной власти и дает их территориальное измерение.

Важны характеристики публичной власти с позиции не только ее единства, но и внутреннего разделения, разграничения компетенции, ее регионализации. Сегодня этот аспект очень важен, можно вполне говорить о «новом регионализме»¹.

При этом не подвергается сомнению единство и неделимость государственного суверенитета (проблема совсем не теоретическая, ведь СССР распался в условиях ослабления федерального центра на основе конституционно провозглашенной доктрины разделенного суверенитета и права сепарации республик). Сегодня, конечно, в России другая Конституция, с совершенно иными принципами федерализма (в частности, без делимости суверенитета и права на сепарацию).

Традиционно различаются обычный порядок управления и реагирование на специфические вызовы. Во многом санкционный режим и иные факторы мировой нестабильности (в совокупности с продолжающейся пандемией) приводят к тому, что чрезвычайный порядок становится обычным. Поддерживая «новый регионализм» в части принятия необходимых мер для социально-экономической стабилизации, преодоления негативных последствий глобальных вызовов, важно при этом не отказываться и от конституционных ценностей федерализма и местного самоуправления. При этом, безусловно, их реализация не может не испытывать влияния насущных реалий.

Очевидно, что текущая ситуация требует экстраординарных решений, которые нередко оформляются указами Президента России. В марте 2022 года

¹ См. подробнее: Чертков А. Н. Российское региональное публичное управление в условиях глобальной нестабильности: проблемы и пути решения // 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. М., 2022. С. 26.

глава государства возложил на глав регионов ряд важных функций, в реализации которых они обладают значительным усмотрением². Для обеспечения социально-экономической стабильности предусматривается адресная поддержка наиболее нуждающихся, поддержание доступности социальных услуг, функционирование объектов жизнеобеспечения и инфраструктуры, мониторинг цен на базовые товары и рынка труда, устранение ажиотажного спроса, поддержка бизнеса и проектов развития, а также социально ориентированных некоммерческих организаций. Перечень открыт, главы регионов могут принимать иные меры поддержки, как связанные с чрезвычайными ситуациями, так и не связанные с таковыми.

Уроком пандемии COVID-19 стало осознание недостаточности компетенции регионов и муниципалитетов в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия. Федеральный центр оперативно внес коррективы в законодательство. Вместе с тем эффективность публичной власти на региональном и муниципальном уровнях требует более гибких моделей разграничения полномочий и больших возможностей для регионов и муниципалитетов.

С позиций «нового регионализма» можно взглянуть на полномочия регионов и в сфере международных связей, экономического и социально-культурного сотрудничества регионов. В современных условиях напряженности межгосударственных отношений «региональная дипломатия» приобретает важное значение. Для России было бы продуктивно поддерживать конструктивную коммуникацию на региональном уровне не только с государствами Европы, но прежде всего в странах Азии, Латинской Америки, Африки. В этой связи важно дать возможность реализации региональных инициатив, в том числе в экономике. Сейчас требуется гибкая позиция центра, обозначение приоритетов и существенное упрощение порядка согласования инициатив с федеральным центром. В современных условиях санкций усилия не только муниципальной, но и региональной дипломатии были бы весьма уместны.

В условиях стремления стран Запада и ряда иных государств к полному прекращению партнерства с Россией (как идеи и практики) во всех сферах, несмотря на существующие договоры и не считаясь с убытками всех сторон, усилиями региональной дипломатии, муниципалитетов и может быть даже институтов гражданского общества можно было бы во многом нивелировать санкционное давление и так называемую «отмену».

Кроме того, усилия недружественных институций могут быть направлены на ослабление межрегиональных связей внутри России. Последуют попытки нарушения ее территориальной целостности, культивирование сепаратизма внутри России. На рубеже XX и XXI вв. возникала проблема сепаратизма, которая была преодолена. Важно, чтобы так оставалось и далее, для чего не-

² О мерах по обеспечению социально-экономической стабильности и защиты населения в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 16.03.2022 № 121 // Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203160012> (дата обращения: 15.09.2022).

обходимо последовательно придерживаться позиции о единстве и неделимости государственного суверенитета наряду с единством и разделением публичной власти.

Всем уровням публичной власти необходимо сконцентрироваться на совместной работе на благо общества в условиях возвращения страны к мобилизационному пути развития. Это и определит основные грани и оптимальные формы их взаимодействия, как и возможности трансформации. При этом каждый уровень должен иметь достаточную компетенцию и ресурсы (в том числе материальные, кадровые, финансовые) для эффективной работы на своем участке публичного управления. Важен баланс во взаимодействии между всеми подсистемами публичной власти на всех территориальных уровнях во благо общества и каждой личности.

Необходимо оценивать правовые акты и управленческие решения регионов и муниципалитетов в современных условиях не только с позиции формальности соблюдения каждой запятой федерального акта, но и по существу. Анализировать, к чему ведут эти решения, направлены ли они действительно на улучшение жизни людей, экономики, страны.

Как представляется, подходы к установлению основ правового регулирования и публичного управления должны быть гибкими и исходить из потребностей каждой сферы. Не следует излишне унифицировать регулирование совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В рамках «нового регионализма» важно обеспечить возможности регионов решать сложные задачи в рамках конституционной модели, в том числе гибко перераспределяя полномочия с муниципалитетами.

Сегодня много говорится о мобилизации. Но у нас общество на протяжении тридцати лет демобилизовали. Причем речь идет о мобилизационном развитии в части преодоления технологической отсталости (в том числе о подлинном импортозамещении). Без участия общественных структур никакое мобилизационное развитие невозможно. А начинать нужно с элит – общероссийских и региональных. Если у населения и у элитной части общества разные цели, интересы, судьбы, то это тупик.

Возникает извечный вопрос: что делать? Продолжать работать на общее благо. И, конечно, вместе с гражданским обществом, в том числе с представителями бизнеса, науки, иных сфер. Важно не искать врагов друг в друге, а, напротив, искать друзей и партнеров в новых цепочках не только социально-экономических, но и вообще межчеловеческих социальных связей, в новых сегментах социума, как внутри страны, так и за рубежом. Пусть лейтмотивом нашей дискуссии остается тезис о том, что в любой ситуации важно продолжать работать во имя общего блага.

ДИНАМИКА РАСШИРЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ГЛАВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

2022 год ознаменовался рядом значительных событий во внешнеполитической жизни, отразившихся на внутривнутриполитической жизни России. Одним из них явилось изменение объема полномочий глав субъектов Российской Федерации (далее – губернаторы), причем изменение в сторону расширения.

Первый шаг в данном направлении был сделан в связи с введением рядом стран ограничительных мер экономического характера (санкций) в отношении Российской Федерации, ее граждан и юридических лиц. В целях обеспечения социально-экономической стабильности и защиты населения в Российской Федерации был издан Указ Президента Российской Федерации от 16 марта 2022 года № 121 «О мерах по обеспечению социально-экономической стабильности и защиты населения в Российской Федерации»¹, предписывающий губернаторам с учетом географических особенностей соответствующих субъектов Российской Федерации принять исчерпывающие меры по обеспечению социально-экономической стабильности. Примерный перечень мер, приведенный в названном Указе, предусматривал:

1. Принятие дополнительных мер социальной поддержки граждан. Данная поддержка отнюдь не должна была носить характер «вертолетных денег», напротив, изначально предполагалась в качестве адресной и предназначалась тем категориям граждан Российской Федерации, которые оказались в трудной жизненной ситуации. При необходимости губернаторам было дано право принимать решения об осуществлении единовременных денежных выплат гражданам, определять порядок и условия осуществления таких выплат. Так, к примеру, постановлением Правительства Москвы от 12 апреля 2022 года № 553-ПП «О ежемесячных пособиях на детей в городе Москве»² предусмотрены назначение и выплата ежемесячных пособий на детей малообеспеченным семьям, если они не получают предусмотренные на федеральном уровне ежемесячные пособия или выплаты на детей от 8 до 17 лет. Также для москвичей, потерявших работу, был изменен порядок расчета среднедушевого дохода семьи для получения социальной поддержки при обращении в 2022 году за назначением ежемесячного пособия на ребенка.

2. Сохранение доступности социальных услуг для граждан Российской Федерации. Данная мера, во многом декларативная, отражает важность со-

¹ См.: Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202203160012> (дата обращения: 15.09.2022).

² См.: Вестник Москвы: [сайт]. № 22. С. 6–32. URL: <https://vestnikmoscow.mos.ru/wp-content/uploads/2022/04/zhurnal-vestnik-moskvy-%E2%84%96-22.pdf> (дата обращения: 15.09.2022).

хранения в условиях ограничительных мер благоприятных условий для развития «человеческого капитала».

3. Бесперебойное функционирование объектов жизнеобеспечения, транспортной, логистической, социальной инфраструктуры, объектов образования, здравоохранения, социального обслуживания, энергетики, промышленности и связи. Эти функции не являются чем-то новым и должны реализовываться в регионах на постоянной основе. Вместе с тем можно отметить, что данное поручение означает повышение ответственности губернаторов за работу систем жизнеобеспечения на территории региона, в связи с чем был усилен контроль за их функционированием и начали разрабатываться региональные комплексы мер по поддержке сфер, наиболее пострадавших от санкционных ограничений – в частности, промышленности.

Так, мэром Москвы была создана Комиссия по повышению устойчивости развития экономики в городе Москве в условиях санкций³. В середине марта заработал городской сервис подбора альтернативных поставщиков. Промышленным компаниям предоставили возможность арендовать землю в Москве за один рубль в год (на весь срок действия договора аренды) для создания новых или расширения существующих производств. Предусмотрены и другие меры поддержки – всего город предоставляет производителям около 20 мер – от льготных займов и субсидий до переобучения сотрудников. В частности, с конца марта город одобрил заявки промышленных предприятий на льготные инвестиционные кредиты на сумму, превышающую 6 млрд рублей.

Значительный объем мер предусмотрен и в Московской области, где был разработан план «Новая экономика Подмосковья», который систематизирует федеральные меры поддержки и так же системно дополняет их региональными – такими, как аренда земли за 1 рубль на 3 года для создания импортозамещающих производств, субсидирование процентной ставки по кредитам компаниям, реализующим проекты нового строительства и модернизации действующих предприятий, компенсация затрат на приобретение и лизинг оборудования, льготные займы Фонда развития промышленности Московской области.

4. Проведение оперативного мониторинга розничных цен на товары первой необходимости, лекарственные препараты, медицинские изделия и наличие их в организациях торговли. Данный пункт отражает специфику ситуации, сложившейся на момент издания указа – ажиотажный спрос на сахар привел к его резкому подорожанию, дорожал «борщевой набор», наблюдались затруднения с наличием ряда лекарств. Стало понятно, что необходимо постоянное отслеживание ситуации с обеспечением наиболее важными товарами и медикаментами и принятие мер к нормализации ситуации (см.

³ О Комиссии по повышению устойчивости развития экономики в городе Москве в условиях санкций: распоряжение Мэра Москвы от 04.03.2022 № 110-ПМ // Официальный интернет-портал Мэра и Правительства Москвы: [сайт]. URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/48468220/> (дата обращения: 15.09.2022).

пункт 5). Были начаты рейды по наличию на прилавках социально значимых товаров и изменению цен на них.

5. Осуществление дополнительных мер, направленных на устранение повышенного спроса на отдельные виды товаров, работ, услуг. Данное полномочие логически вытекает из предписания предыдущего пункта – осуществлять мониторинг – и направлено на наделение губернаторов дополнительными полномочиями в сфере регулирования товарного рынка. Губернаторы активно подключились к ликвидации «сахарного ажиотажа», чем уже занимались федеральные структуры от Федеральной антимонопольной службы до органов прокуратуры. К счастью, последующие события не потребовали активного административного вмешательства в процессы снабжения или ценообразования.

6. Проведение оперативного мониторинга ситуации на рынке труда и реализация мер проактивной поддержки занятости населения. Такие меры могут включать организацию переобучения и повышения квалификации работников. В качестве примера реализации данного полномочия можно привести организованный Правительством Москвы проект «Московская техническая школа», осуществляющий повышение квалификации на базе образовательных и научных организаций столицы.

7. Оказание организациям, индивидуальным предпринимателям, самозанятым гражданам мер поддержки. Данная поддержка может оказываться в виде предоставления денежных средств, другого имущества, иных льгот и преференций, включая установление особенностей закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд и нужд отдельных юридических лиц, в том числе для реализации проектов развития. В случае города Москвы это, в первую очередь, гранты, поручительства и льготные кредиты.

В дальнейшем данное поручение было усилено президентским Перечнем поручений по итогам совещания о мерах социально-экономической поддержки регионов⁴, где органам государственной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано расширить возможность предоставления финансовой поддержки региональными институтами поддержки предпринимательства, в том числе посредством совершенствования условий ее предоставления.

8. Принятие дополнительных мер поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (НКО), осуществляющих ряд видов деятельности. К таковым в указе отнесены как традиционно пользующаяся поддержкой государства и регионов деятельность по социальному обслуживанию, социальной поддержке и защите граждан, так и резко актуализированная приток миллионов граждан Украины деятельность по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам; также это актуальная в текущих условиях

⁴ Перечень поручений по итогам совещания о мерах социально-экономической поддержки регионов // Президент России: [сайт]. URL: <http://kremlin.ru/catalog/keywords/128/events/68175> (дата обращения: 19.09.2022).

деятельность в сфере патриотического воспитания граждан и тренд 2022 года – деятельность в сфере содействия развитию внутренней трудовой миграции.

В городе Москве из городского бюджета в этом году будет выделено 192 млн рублей на субсидии организациям, зарегистрированным в реестре НКО и взаимодействующим с органами исполнительной власти города Москвы. Субсидии могут быть потрачены на покупку и использование отечественного программного обеспечения, на компенсацию расходов на оплату труда сотрудников. Также НКО могут получить доступ к порталам для поиска новых работников.

9. Принятие иных мер, направленных на обеспечение социально-экономической стабильности и защиты населения в Российской Федерации. Данный пункт указывает на открытый характер приведенного перечня, а также акцентирует внимание на важности своевременного принятия мер, предусмотренных Федеральным законом от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в случае возникновения опасности чрезвычайных ситуаций как в результате деградации техносферы, являющейся одним из факторов санкционного давления на Российскую Федерацию, так и в результате вредоносных шагов лиц, действующих в интересах недружественных государств.

При этом следует учитывать, что реализация дополнительных полномочий требует увеличения финансирования, но в том же марте 2022 года стало очевидно, что доходы бюджетов субъектов Российской Федерации (далее также – региональных бюджетов) ждет падение, которое, согласно оценкам экспертов, может достигнуть в 2022 году до 20% к предыдущему году, с падением расходов на 11%⁵. Уже в день издания Указа № 121, 16 марта 2022 года, на совещании о мерах социально-экономической поддержки регионов Президент Российской Федерации огласил ряд первоочередных мер такой поддержки, наиболее значительной из которых можно считать дополнительное предоставление Министерством финансов кредитных линий каждому субъекту Российской Федерации в размере десяти процентов от общего объема его доходов и со сроком погашения не ранее конца года⁶. 10 апреля 2022 года был опубликован Перечень поручений по итогам совещания о мерах социально-экономической поддержки регионов⁷, которым были оформлены поручения Правительству Российской Федерации в отношении поддержки региональных бюджетов:

- обеспечить предоставление средств федерального бюджета региональным бюджетам на докапитализацию региональных гарантийных организа-

⁵ Землянский Д. Ю., Климанов В. В. Консенсус-прогноз состояния консолидированных бюджетов регионов России на 2022 год // Экономическое развитие России. 2022. Т. 29, № 4. С. 56.

⁶ Совещание о мерах социально-экономической поддержки регионов // Президент России: [сайт]. URL: <http://kremlin.ru/catalog/keywords/128/events/67996> (дата обращения: 19.09.2022).

⁷ Перечень поручений по итогам совещания о мерах социально-экономической поддержки регионов // Президент России: [сайт]. URL: <http://kremlin.ru/catalog/keywords/128/events/68175> (дата обращения: 19.09.2022).

ций, региональных фондов развития промышленности и лизинговых компаний с государственным участием;

- определить порядок предоставления субъектам Российской Федерации в 2022 году бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета субъекта Российской Федерации, предусмотрев увеличение размера кредита до 10 процентов от утвержденного объема доходов регионального бюджета, установив срок такого кредита до последнего рабочего дня текущего финансового года, а также исключив дополнительные условия предоставления такого кредита;

- определить порядок предоставления в 2022 году субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям на период до 2029 года включительно бюджетных кредитов на погашение задолженности по государственным (муниципальным) ценным бумагам и кредитам, предоставленным кредитными организациями;

- принять меры по освобождению в 2022 году субъектов Российской Федерации от выплаты задолженности по основному долгу и начисленным процентам по бюджетным кредитам, предоставленным из федерального бюджета, и обеспечить перенос их погашения на период с 2025 по 2029 год включительно;

- провести дополнительную индексацию величины дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

- осуществлять мониторинг состояния региональных бюджетов и при необходимости принять дополнительные меры по их поддержке.

Срок исполнения по всем вышеприведенным поручениям, кроме последнего, был установлен 25 апреля 2022 года, последнего – 1 мая 2022 года и далее – ежемесячно.

Губернаторам на том же совещании было рекомендовано создать и лично возглавить оперативные штабы по обеспечению устойчивого социально-экономического развития соответствующих субъектов Российской Федерации.

Наконец, в апреле 2022 года был принят и 1 мая 2022 года подписан Президентом Российской Федерации Федеральный закон № 128-ФЗ «О внесении изменений в статьи 9 и 10 Федерального закона “О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году”»⁸, устанавливающий особенности исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году, направленные на поддержание финансовой стабильности региональных бюджетов в условиях внешнего санкционного давления, наделяющий Минфин России правом предоставить региональным

⁸ См.: Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202205280009> (дата обращения: 15.09.2022).

бюджетам в 2022 году бюджетные кредиты из федерального бюджета в объеме до 390,7 млрд рублей для погашения долговых обязательств субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) в виде обязательств по государственным (муниципальным) ценным бумагам субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) и кредитам, полученным субъектами Российской Федерации (муниципальными образованиями) от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, а также предусматривающий освобождение субъектов Российской Федерации от погашения в 2022 году задолженности по ранее предоставленным бюджетным кредитам и ряд иных мер антикризисного характера.

Следует также отметить, что еще весной 2022 года экспертами прогнозировался значительный рост безвозмездных поступлений (на 30% или почти на 1,1 трлн руб.), прежде всего за счет возможного увеличения дотаций на сбалансированность и иных межбюджетных трансфертов, однако при этом отмечалась невозможность столь же быстрого роста в 2022 году трансфертов из федерального бюджета, как в 2020 году, в силу уже сложившегося их большого объема⁹. Однако была избрана модель именно возвратных платежей, что можно рассматривать как положительный фактор, поскольку односторонняя финансовая поддержка не стимулирует получателя к работе, а также может привести к недостаточному контролю за эффективностью расходования средств и иным, вытекающим из этого, негативным последствиям.

Второй раунд расширения полномочий произошел 19 октября 2022 года, когда в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации № 756¹⁰ и в его развитие был издан Указ Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 года № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 года № 756»¹¹. Данным указом в каждом из субъектов Российской Федерации был введен один из четырех режимов, предусматривающих исполнение губернаторами дополнительных полномочий, объем которых зависел от режима, введенного в данном субъекте.

Так, во вновь образованных субъектах Российской Федерации, в которых Указом Президента Российской Федерации № 756 было введено военное положение, губернаторам было поручено осуществлять:

1) полномочия, предусмотренные Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ «О военном положении»;

2) полномочия по проведению мобилизационных мероприятий в сфере экономики, в органах исполнительной власти этих субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления;

⁹ Землянский Д. Ю., Климанов В. В. Консенсус-прогноз состояния консолидированных бюджетов регионов России на 2022 год. С. 57.

¹⁰ Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210190002> (дата обращения: 20.10.2022).

¹¹ Официальный интернет-портал правовой информации: [сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210190003> (дата обращения: 20.10.2022).

3) полномочия по проведению мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

4) полномочия по реализации мер для удовлетворения потребностей Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и нужд населения.

Если первый из пунктов предусматривает осуществление губернаторами полномочий в области обеспечения военного положения на период его действия, то дальнейшие пункты предусматривают полномочия, ранее губернаторам не передававшиеся и обусловленные спецификой ситуации, сложившейся в зоне проведения СВО и прилегающих субъектах.

На сопредельных территориях, а именно: на территориях Республики Крым, Краснодарского края, Белгородской, Брянской, Воронежской, Курской, Ростовской областей и города Севастополя был введен режим, охарактеризованный как средний уровень реагирования. В рамках этого режима губернаторы осуществляют полномочия, перечисленные выше в пунктах 2–4, а также:

5) полномочия по проведению отдельных мероприятий по территориальной обороне.

Кроме перечисления полномочий для губернаторов этих субъектов также приведен список иных мер, которые они осуществляют:

а) усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

б) введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды;

в) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

г) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней;

д) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

е) введение контроля за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем, использование их работы для нужд обороны.

Достаточно широкий список этих мер, а также введение полномочия, связанного с территориальной обороной, обусловлен близостью перечисленных

регионов к местам ведения боевых действий СВО либо наличием границы с Украиной, откуда на всем протяжении границы совершаются агрессивные вылазки на территорию России. Как можно видеть, меры направлены как на введение определенных ограничений с целью повышения безопасности в субъектах Российской Федерации, так и на повышение безопасности граждан путем временного их отселения в безопасные районы.

На территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Центрального и Южного федеральных округов, за исключением вышеперечисленных, введен режим (уровень) повышенной готовности, в рамках которого губернаторы осуществляют полномочия, перечисленные выше в пунктах 3–5, а также реализуют меры, соответствующие вышеприведенным пунктам «а», «б», «д» и «е». Таким образом, в данных регионах можно отметить уменьшение, по сравнению с двумя предыдущими группами, объема «чрезвычайных» полномочий губернаторов, а также в них реализуются меры, направленные на повышение безопасности, но уже без ограничения свободы передвижения (за исключением возможности ограничения движения транспортных средств) и не предусматривается такая мера, как отселение жителей.

В остальных субъектах Российской Федерации введен режим (уровень) базовой готовности, в рамках которого губернаторы осуществляют полномочия, указанные выше в пункте 4, а также полномочие по принятию решений о проведении мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (это, как мы можем видеть, часть полномочий из пункта 3). Меры, которые реализуют губернаторы этих субъектов Российской Федерации, соответствуют вышеприведенным пунктам «а» и «б». Таким образом, можно сказать, что эти субъекты Российской Федерации практически не принимают участия в чрезвычайных мероприятиях – однако губернаторы наделены необходимыми полномочиями, чтобы при необходимости в любой момент усилить меры безопасности. Тем более что в указе отмечено: перечень реализуемых мер, сроки, особенности и порядок их реализации определяются решениями губернатора самостоятельно с учетом текущей ситуации и возникающих рисков на территории этого субъекта Российской Федерации.

Для реализации предусмотренных мер губернаторам предписано создать и возглавить оперативные штабы субъектов Российской Федерации (не путать с оперативными штабами по обеспечению устойчивого социально-экономического развития соответствующих субъектов Российской Федерации!), также обозначены должностные лица, включение которых в состав оперативного штаба обязательно.

ПРОЙТИ МЕЖДУ СЦИЛЛОЙ И ХАРИБДОЙ

Коллеги, большое спасибо, действительно было очень интересно, очень объемно. Мы уже не первый год работаем вместе, сложно представить, как мы сочетаем, что называется «женим», глобальный, международный уровень и уровни национальный, региональный и муниципальный.

И вот в ходе сегодняшней дискуссии очень четко прослеживаются общие истории. Я для себя выделила прежде всего вопросы развилки краткосрочного и среднесрочного реагирования (не говорю про долгосрочное, про него приятнее всего писать). И, конечно, также и то, что я в рамках санкционных исследований называю выбором или компромиссом, или балансом – да, скорее балансом между стратегиями устойчивости или стратегиями выживания (т. е. как сделать так, чтобы не рухнуть и одновременно сохранить стратегии развития).

Конечно, проблема здесь не в том, кому что больше нравится. Она прежде всего в том, что те качества и решения, которые предполагают стратегии устойчивости и те, которые предполагают стратегии развития – они диаметрально противоположны, если смотреть на них в дистиллированном виде. То есть, если говорить про государственный уровень стратегии устойчивости, то это прежде всего (не важно, какой ценой достигаемое) обеспечение работающих производств устойчивости финансовой системы (пусть эти решения будут странные, кондовые, сложные – главное, чтобы «это работало»). По всем оценкам, если бы тот объем санкций, который введен сегодня, был введен, например, в 2005 году, то эффект был бы поистине разрушительный и сокрушительный. Действительно можно было бы говорить о коллапсе экономической системы. Сейчас же такое, конечно, невозможно.

Если же говорить о стратегиях развития (которые показывают свою эффективность в условиях санкций), то это всегда диверсификация, это гибкость, это открытость, это всегда максимальный живой поиск партнеров и решений.

И если представить, что мы эти две стратегии пытаемся уместить не в одном государстве, не в одной компании, а что называется, в одной голове, то это, конечно, с научной точки зрения подлинная биполярность. Но если мы сконцентрируемся исключительно на стратегиях устойчивости, то это саркофаг. Под ним действительно все может устоять – но развития там не никакого не будет. Равно, как если мы скажем: «Ну Бог с ней, с этой устойчивостью, как-нибудь выплывем, но вот стратегия развития, это то, что всем нам сегодня очень нужно», то риск, что мы не попадем во временной лаг (т. е. в тот период, когда международная система настолько фрагментируется и станет настолько многополярной, что мы сможем решить свои вопросы за счет

большого динамизма и открытости в работе с новыми партнерами) весьма высок. Так что и тут нужна страховка, которая позволит дожить до этого прекрасного времени.

Мне кажется, и на международном, и на национальном, и на региональном, и на муниципальном уровне выбор, поиск баланса, поиск, точнее, выделение того, какую долю наших ресурсов управленческих, экономических, интеллектуальных нужно направлять на стратегию устойчивости, а какую все-таки на стратегию развития и как это распределять – это именно то, необходимо сейчас. И я полагаю, что будут разные рецепты: от умозрительных рекомендаций и концепций стратегического плана до вполне конкретных предложений в законы и идей законопроектов.

И это замечательно!

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

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

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

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

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

Сергеев Алексей Аронович, доктор юридических наук, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Академии социального управления.

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

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

ПРОБЛЕМЫ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

**Материалы научного симпозиума
«Трансформация единой системы публичной власти
Российской Федерации в условиях
нестабильности современного глобального мира»
(12 сентября 2022 г.)**

Ежегодник ЦИПТУС

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

Изд. № 1826. Формат 60×90/16. Печать офсетная.
Уч.-изд. л. 1,84. Усл. печ. л. 2,25. Тираж 500 экз. Заказ № 1660

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

