

РАЗДЕЛ VII. НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

УДК 354:35.072.3

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-2-112-117

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Балытников В. В., Гришковец А. А., Сергеев А. А., Чертков А. Н., Штукин В. В.

Московский государственный областной университет

141014, Московская обл., г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д. 24, Российская Федерация

PUBLIC AUTHORITIES INTERACTION UNDER MODERN CONDITIONS

V. Balytnikov, A. Grishkovets, A. Sergeev, A. Chertkov, V. Shtukin

Moscow Region State University

24 Very Voloshinoi st., Mytishchi 141014, Moscow Region, Russian Federation

11 февраля 2020 г. в Московском государственном областном университете состоялся российско-германский научно-практический семинар «Взаимодействие региональных и местных органов власти в условиях современного информационного общества». Семинар был организован и проведён Центром исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета (далее – Центр) в рамках V Международного фестиваля науки в МГОУ.

Открыла семинар исполняющая обязанности ректора Университета В. С. Запалацкая. В своём вступительном слове она особо подчеркнула важность международного научно-практического сотрудничества и приверженность МГОУ курсу на его расширение. Современные информационные технологии создают для этого дополнительные возможности и широко применяются в Московском государственном областном университете. Вместе с тем важно и личное «живое» общение представителей науки и практики разных стран, чему и служит ставший традиционным Международный фестиваль науки. Вероника Станиславовна пожелала участникам семинара продуктивной работы, творческого поиска и новых научных достижений.

С приветственным словом к участникам Семинара обратился директор Общества российско-германской дружбы Мартин Куммер. Он тепло поблагодарил организаторов Семинара и выразил надежду на дальнейшее развитие всестороннего научно-практического сотрудничества России и Германии, а также отметил важность развития современных информационных технологий, благодаря которым страны и народы становятся ближе друг к другу.

Председатель комитета по местному самоуправлению Московской областной Думы А. А. Наумов задал общий конструктивный тон научной дискуссии. В своём докладе он комплексно раскрыл тему внедрения информационных технологий в сферу государственного управления и местного самоуправления в Московской области. Особое внимание Александр Анатольевич уделил высокой результативности цифровизации публичного управления в Московской области (в частности, работы регионального портала

© СС ВУ Балытников В. В., Гришковец А. А., Сергеев А. А., Чертков А. Н., Штукин В. В., 2020.

государственных услуг), проиллюстрировав этот тезис конкретными статистическими показателями. Одним из передовых направлений соответствующей работы, по его мнению, стал перевод в электронный формат процедур оказания государственных и муниципальных услуг, в частности, посредством системы «Добродел». Во многих субъектах РФ работа только начинается, тогда как Московская область уже подводит промежуточные итоги и формирует опережающую повестку развития системы электронного управления. В заключение А. А. Наумов отметил необходимость распространения передового подмосковного опыта цифровизации взаимодействия государственных и муниципальных органов власти и подчеркнул важность направленности цифровизации на удовлетворение потребностей граждан.

Бургомистр г. Зуль (ФРГ) Андреас Кнапп в своём докладе рассказал о путях и перспективах цифровизации городского управления в Германии. Были приведены показатели внедрения информационных технологий в различных сферах федерального, земельного и муниципального управления, а также дана ретроспектива и намечена перспектива развития сферы цифрового управления г. Зуль. Внедрение информационных технологий видится А. Кнаппу важной задачей взаимодействия земель с муниципалитетами Германии. Вместе с тем, по его словам, существуют определённые правовые, технические и психологические сложности перехода к цифровому управлению (в числе которых был отдельно затронут вопрос уважения законодателем традиционной для Германии местной управленческой автономии). В заключение бургомистр высоко оценил опыт цифровизации в Московской области, отметив, что многое из этого опыта целесообразно применить в деятельности местной администрации г. Зуль.

Директор Центра, кандидат юридических наук В. В. Балытников посвятил своё выступление современной концепции электронного управления и самоуправления, которая в органическом единстве

определяет контуры взаимодействия публичной власти и гражданского общества в цифровом (электронном) формате. При этом было отмечено, что в современном мире всё большее распространение приобретают новые формы управления, связанные с электронными системами, в частности, видеонаблюдение в режиме онлайн, системы распознавания лиц, идентификации личности, единые базы данных и т. д. Данные инструменты существенно помогают в реализации управленческих функций, но пространство личной свободы граждан при этом может ощутимо сокращаться. Технический и управленческий прогресс остановить невозможно, однако при внедрении его результатов необходимо обеспечить использование современных электронных технологий для развития самоуправления различных территориальных коллективов путём создания новых форм онлайн-участия в решении публичных вопросов. В. В. Балытников предложил активно побуждать граждан к электронному самоуправлению (начиная при этом с территориального общественного самоуправления, товариществ собственников жилья и т. п. структур). В заключение докладчик выразил уверенность в том, что именно сочетание электронного управления и самоуправления обеспечит эффективное осуществление власти в условиях информационного общества.

Профессор кафедры публичного права и правового обеспечения управления Государственного университета управления, доктор юридических наук, профессор В. В. Таболин выступил с анализом проблем народовластия, выделив в содержательном плане информационный аспект, а в территориальном срезе – региональный и местный уровни осуществления власти. Выступающий выразил озабоченность тенденцией к излишней механизации управления и предостерег от предоставления искусственному интеллекту возможности принимать управленческие решения. Были подвергнуты развёрнутой критике проекты цифровизации ряда органов исполнительной власти как излишне абстрактные, ли-

шённые чётких целей и ориентиров, а также перегруженные броскими терминами, смысл которых юридически не однозначен. В итоге он отметил, что цифровизация сама по себе не защитит права граждан – для этого требуются технологии самоуправления наряду с качественным государственным и муниципальным управлением. Он поддержал предыдущего докладчика в необходимости развития электронного самоуправления, начиная с территориального общественного самоуправления.

Главный научный сотрудник Центра, доктор юридических наук А. А. Сергеев в своём выступлении отметил, что дистанционное предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме может служить фактором, компенсирующим для населения централизацию осуществления ряда полномочий (в т. ч. их перевод с муниципального на региональный уровень власти). Удобная электронная форма получения услуг способна не только сохранить, но даже повысить доступность этих услуг для граждан. При этом, по его мнению, необходимо качественное развитие единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Во-первых, в федеральном законодательстве необходимо закрепить обязанности по предоставлению федеральными ведомствами по каналам СМЭВ информации, необходимой региональным и местным властям для предоставления услуг по принципу «одного окна», поскольку региональные и муниципальные акты не могут установить такие обязанности федеральных ведомств. Во-вторых, пора перейти от децентрализованной модели проектирования межведомственного взаимодействия (когда участники электронного взаимодействия обязаны утвердить технологическую карту своего взаимодействия с составом и форматами данных) к единой системе учёта прав доступа к сведениям из государственных и муниципальных информационных ресурсов, получаемым через СМЭВ.

Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права МГУ

им. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, модератор семинара С. А. Авакьян посвятил своё выступление общим проблемам развития местного самоуправления в эпоху информационного общества. Подробно осветив проблемы единства публичной власти и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления (в свете рассматриваемой в настоящее время соответствующей поправки к Конституции РФ), Сурен Адиевич отметил необходимость помещения основных постулатов такого единства и взаимодействия в соответствующие главы Конституции РФ (не исключив при этом и возможности появления в её тексте новых глав, в частности главы, посвящённой гражданскому обществу). Поскольку именно народ непосредственно, а также через представителей осуществляет публичную власть на разных уровнях, постольку о единстве власти следует говорить прежде всего с позиций народовластия, а не только взаимодействия властно-управленческих органов. Кроме того, С. А. Авакьян поддержал идею вынесения поправок в Конституцию РФ на всенародном голосовании, отметив при этом важность права каждого поддержать или не поддержать их. Подводя итоги своего выступления, Сурен Адиевич высказал удовлетворение реализацией высказываемых им на протяжении многих лет идей о необходимости внесения поправок в Конституцию РФ по мере необходимости, диктуемой практикой. Проходящие в настоящее время конституционные реформы, по его мнению, в т. ч. отражают вызовы и потребности современного информационного общества и создают ситуацию, при которой подлинно живая Конституция находит своё выражение и воплощение не только в нормативно-интерпретационной деятельности Конституционного Суда РФ, но и в объективно необходимом совершенствовании самого конституционного текста.

Главный научный сотрудник Центра, доктор юридических наук А. Н. Чертков

рассмотрел три направления внедрения информационных технологий во взаимодействие региональных и местных властей: как инструмент традиционной управленческой коммуникации, как альтернативу человеческой управленческой коммуникации и как основу создания смешанных алгоритмов. Был отмечен передовой опыт цифровизации традиционной управленческой и научно-экспертной деятельности в Московской области, в частности постепенный переход к удалённой форме работы, а также внедрение смешанных алгоритмов, используемых, например, в системе «Добродел». При этом замена человека машиной в принятии управленческих решений представляется докладчику опасной. Он полагает, что существенные недостатки управления не могут быть решены цифровизацией. А. Н. Чертковым была предложена современная парадигма внедрения информационных технологий, понимаемая им как цифровизация инструментов традиционной коммуникации и формирование смешанных алгоритмов человеческой и машинной управленческой коммуникации в целях ускорения, упрощения и удешевления управленческого взаимодействия в интересах граждан, продвижения лучших практик, а также гуманизации управленческой и научно-экспертной деятельности. Ключевой риск в настоящее время состоит, по мнению А. Н. Черткова, в «потере человека и общества» как главных бенефициаров цифровизации публичного управления, когда цифровизация становится самоцелью, новым бюрократическим показателем. Данный риск может быть нейтрализован формированием человекоориентированной системы цифрового самоуправления.

Ответственный секретарь Международной ассоциации «Породнённые города» М. Т. Мартынюк рассказал о перспективах сотрудничества породнённых городов в цифровую эпоху. Цифровизация открывает поистине безграничные возможности для международного сотрудничества. Вместе с тем политическая конъюнктура и недостаток ресурсов не позволяют констатировать прогресс

в этой сфере на примере сотрудничества породнённых городов. Докладчик подчеркнул перспективность международного сотрудничества в части взаимодействия регионов и местного самоуправления в разных странах через их непосредственное взаимодействие.

Финалист конкурса управленцев «Лидеры России» И. М. Москвин-Тарханов осветил проблему реабилитации культурного пространства пригородов в цифровую эпоху. Докладчик предложил термин «умный пригород», включив пригород в традиционную систему разделения поселений на городские и сельские территории в качестве нового, третьего вида. Были отмечены проблемы искусственного разделения людей близкой культуры на города и пригороды, колоссальный рост маятниковой миграции в современном мире и значительные транспортные проблемы пригородов, решаемые посредством цифровизации, в частности, через удалённый доступ к услугам, удалённую работу и иные удалённые формы коммуникации.

Старший научный сотрудник Центра, кандидат юридических наук В. В. Штукин осветил вопросы о природе делегированных полномочий и о правомочности наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями из числа делегированных Российской Федерацией субъектам РФ. Природа полномочий не связана напрямую с осуществляющим их органом, однако напрямую соотносится с кругом вопросов, осуществляемых данным органом. А новеллы федерального законодательства предполагают, что вместе с полномочиями на усмотрение региона передаётся и вопрос об их эффективном осуществлении региональными либо муниципальными органами власти с учётом их возможностей. В осуществлении контроля над переданными полномочиями большую роль играют современные информационные технологии, значимые как для правоприменения, так и для правотворчества.

В последовавшей после завершения докладов дискуссии участники Семинара отметили необходимость дальнейшего раз-

вития цифровизации государственного управления и местного самоуправления. Именно информационные технологии во многом обеспечивают участие населения в решении публичных дел на современном этапе развития России, делают власть доступнее для граждан, ускоряют и упрощают предоставление публичных услуг. Опыт цифровизации взаимодействия органов публичной власти между собой и с населением в Московской области признан участниками Семинара передовым, требующим изучения и распространения как в других субъектах РФ, так и за рубежом.

В дискуссии (помимо выступавших) приняли участие профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук Ю. Г. Арзамасов, депутат I, II и IV созывов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, доктор юридических наук, профессор С. А. Глотов, член Российской академии юридических наук, член Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ, доктор юри-

дических наук, профессор С. А. Комаров, декан факультета права Высшей школы экономики, кандидат юридических наук, заслуженный юрист РФ Е. Н. Салыгин.

В заключительном слове проректор по научной работе МГОУ Е. А. Певцова поблагодарила всех участников за плодотворную работу. Семинар, бесспорно, стал ярким событием V Международного фестиваля науки в МГОУ и послужит основой для развития международного научно-практического сотрудничества в области государственного управления и местного самоуправления, в т. ч. путём внедрения информационных технологий и в управленческую деятельность. Елена Александровна подчеркнула важность сопряжённости, состоявшейся в ходе Семинара научной дискуссии, и с мировыми процессами цифровизации, и с общероссийскими конституционными реформами, направленными в конечном итоге на совершенствование осуществления публичной власти и обеспечение прав и законных интересов граждан.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Балытников Вадим Владимирович – кандидат юридических наук, директор Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;

e-mail: vv.balytnikov@mgou.ru

Алексей Алексеевич Гришковец – доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;

e-mail: aa.grishkovets@mgou.ru

Сергеев Алексей Аронович – доктор юридических наук, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;

e-mail: aa.sergeev@mgou.ru

Чертков Александр Николаевич – доктор юридических наук, главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;

e-mail: an.chertkov@mgou.ru

Штукин Владислав Владимирович – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета;

e-mail: vv.shtukin@mgou.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Vadim V. Balytnikov – PhD in Law, Director of Moscow Region State University Centre for Territorial Government and Self-Government;
e-mail: vv.balytnikov@mgou.ru

Aleksey A. Grishkovets – Doctor of Law, Leading Researcher of Moscow Region State University Centre for Territorial Government and Self-Government;
e-mail: aa.grishkovets @mgou.ru

Aleksey A. Sergeev – Doctor of Law, Chief Researcher of Moscow Region State University Centre for Territorial Government and Self-Government;
e-mail: aa.sergeev@mgou.ru

Alexander N. Chertkov – Doctor of Law, Chief Researcher of Moscow Region State University Centre for Territorial Government and Self-Government;
e-mail: an.chertkov@mgou.ru

Vladislav V. Shtukin – PhD in Law, Senior Researcher of Moscow Region State University Centre for Territorial Government and Self-Government;
e-mail: vv.shtukin@mgou.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Балытников В. В., Гришковец А. А., Сергеев А. А., Чертков А. Н., Штукин В. В. Взаимодействие органов публичной власти в современных условиях // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 2. С. 112–117.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-2-112-117

FOR CITATION

Balytnikov V. V., Grishkovets A. A., Sergeev A. A., Chertkov A. N., Shtukin V. V. Public Authorities Interaction under Modern Conditions. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 2, pp. 112–117.
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-2-112-117