

## РАЗДЕЛ VII. НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

---

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-139-144

### **АНОНС ЕЖЕГОДНОГО ДОКЛАДА ЦЕНТРА ИССЛЕДОВАНИЙ ПРОБЛЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ ЗА 2020 ГОД**

**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*

### **ADVERTISING ANNUAL REPORT OF THE RESEARCH CENTER FOR TERRITORY GOVERNING AND SELF- GOVERNING PROBLEMS, 2020**

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

*Moscow Region State University  
24, Very Voloshinoy ul., Mytishchi, 141014, Moscow Region, Russian Federation*

Центр исследований проблем территориального управления и самоуправления Московского государственного областного университета в конце текущего года представит свой 2-й ежегодный доклад о проблемных вопросах и перспективных направлениях развития правового регулирования и правоприменительной практики в соответствующих сферах социальной деятельности.

Темой доклада станет реализация принципа единства публичной власти и взаимодействие её уровней в условиях обычного и чрезвычайного режимов управления.

Текст доклада будет выпущен отдельным изданием, а его электронная версия будет размещена на сайте Центра в целях максимально широкого распространения среди должностных лиц регионального и муниципального уровней, научных и практических работников в области государственного и муниципального управления, конституционного, административного и муниципального права, государственных и муниципальных служащих, общественных активистов, всех интересующихся проблематикой территориального управления и самоуправления.

Доклад будет представлен на ежегодной научной конференции Центра в декабре 2020 г. В зависимости от санитарно-эпидемиологической обстановки конференция пройдёт либо в очном формате, либо в формате онлайн-мероприятия.

Ниже можно ознакомиться с кратким изложением ряда идей основных разделов доклада.

---

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

## **Раздел 1. Цель функционирования единой системы публичной власти – удовлетворение насущных нужд населения**

В п. «в» ч. 45 ст. 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» закреплены положения о том, 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.

Конституционный Суд РФ в своём заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 о соответствии положениям гл.гл. 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации положений указанного Закона отметил, что принцип единства публичной власти имплицитно следует из положений преамбулы Конституции о соединении многонационального народа Российской Федерации общей судьбой на своей земле, сохранении исторически сложившегося государственного единства и возрождении суверенной государственности России и выражается, прежде всего, в согласованном действии различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан (п. 7 указанного заключения).

Очевидно, что в современных конкретно-исторических условиях только единая система публичной (или де-факто государственной, в широком смысле этого слова) власти России, предназначенная согласно новой ч. 3 ст. 132 Конституции РФ для наиболее эффективного решения задач в интересах населения способна (воплощаясь

в реальную жизнь в качестве теперь уже бесспорной конституционной ценности) решить все 5 указанных выше приоритетов, а через посредство одного решения достичь высшей конституционной цели – обеспечения подлинного блага наших сограждан.

Однако реальной (и самый значимой на сегодняшний день) общественной проблемой является именно отсутствие в обществе понимания того, что же именно является *подлинным общим (общественным) благом (bono publico)*.

И это неудивительно. Ведь коронакризис (спровоцированный COVID-19, но вызванный отнюдь не им, а поистине потрясающей неготовностью современного человечества к типичным для истории человечества угрозам) пришёл «всерьёз и надолго» и разрушил внешне уютную, но на деле абсолютно ирреальную среду жизни большинства населения стран т. н. Глобального Севера.

Настало время заново осмыслить социальную жизнь, понять, что же на самом деле является общим (общественным) благом и на этой основе заново восстанавливать среду и конструктивные формы социального бытия.

Это – главная насущная потребность людей. Это – основная задача власти!

## **Раздел 2. Конституционное содержание принципа единства публичной власти**

Системное толкование положений гл.гл. 1, 3 и 8 Конституции РФ в их взаимосвязи (как в старой, так и в новой редакции) позволяет рассматривать государственную власть и местное самоуправление как подсистемы единой системы публичной власти. В 2020 г. принцип единства публичной власти обрёл прямое конституционное оформление.

В условиях новых вызовов XXI в. единство публичной власти обретает жизненно важное значение. Высшая конституционная ценность человека и общества, общественное благо видятся целью взаимодействия подсистем публичной власти, которая требует слаженной работы всех органов публичной власти как в ординарных, так и тем более в экстраординарных условиях. При этом в зависимости от характера экстраординарных условий могут преобладать тенденции как централизации (военное положение, чрезвычайное положение), так и децентрализации (противодействие распространения коронавирусной инфекции).

Экстраординарные условия требуют чёткости взаимодействия всех органов публичной власти в интересах населения, которая наилучшим образом может быть обеспечена при сочетании *принципов единства публичной власти, субсидиарности и сервисного подхода* к осуществлению власти.

Суть принципа субсидиарности состоит в решении управленческих задач на том уровне, на котором это наиболее эффективно и на котором есть необходимые ресурсы, что требует гибкого механизма перераспределения полномочий между уровнями публичной власти, особенно в кризисных условиях.

Основа сервисного подхода видится в обусловленности организации и деятельности публичной власти эффективным обслуживанием потребностей и интересов населения. Ограничивающие властные меры в условиях турбулентности должны быть продиктованы защитой ценностей более высокого порядка (например, жизнь и здоровье людей).

Публичная власть – это не просто сумма государственных и местных органов, а власть, осуществляемая в ин-

тересах народа, с участием народа и под его контролем. Следует более тщательно и своевременно информировать население о предпринимаемых мерах для преодоления кризисных ситуаций (что не всегда имело место в 2020 г.). В свою очередь, от гражданского общества также требуется институциональное развитие, большая социальная ответственность и «школа самоуправления» для участия в осуществлении публичной власти в качестве третьей её подсистемы, особенно в кризисных ситуациях.

### **Раздел 3. Специфика режимов управления в условиях «новой нормальности»**

Необходима разработка концепции «новой нормальности». В общем виде «новая нормальность» состоит в том, что в отдельных ситуациях в общественных интересах, т. е. исключительно в целях обеспечения жизни и здоровья людей, когда существует массовая угроза этим естественным правам и общечеловеческим ценностям, органы власти федерального и регионального уровней, а также органы местного самоуправления вправе осуществлять принудительные мероприятия преимущественно превентивного характера. В этом случае могут стираться границы между такими мероприятиями и действиями, возможными в условиях чрезвычайных режимов, предусмотренных действующим федеральным законодательством, прежде всего, Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» (не только, а в некоторых ситуациях – и не столько им).

«Новая нормальность» базируется на нормах ст. 2 Конституции Российской Федерации, закрепляющей обязанность

государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Наиболее сложной остаётся проблема соотношения соблюдения прав отдельной личности и прав большинства сограждан, которым может угрожать опасность.

В подобной ситуации необходимо руководствоваться и началами демократии, и интересами безопасности. Режим управления в условиях «новой реальности» отличается тем, что субъекты управления (органы публичной власти) временно вводят на территории административно-территориальной единицы отдельные запреты и ограничения, а также устанавливают юридическую ответственность, главным образом ответственность административную, за их несоблюдение. Соответствующими полномочиями субъекты управления должны наделяться законодательно, предпочтительно федеральным законом. Но необходимо специально оговорить временный характер ограничительных мер.

#### **Раздел 4. Разграничение полномочий и взаимодействие общегосударственного, регионального и муниципального уровней власти в условиях чрезвычайных режимов управления**

Реформа, касающаяся разграничения предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, обеспечила централизацию регулятивных полномочий и единство действий различных уровней публичной власти в вопросах их исполнения. Пандемия новой коронавирусной инфекции 2020 г. выявила необходимость учёта региональной специфики при принятии неотложных мер, направ-

ленных на защиту жизни и здоровья, потребовала тесного взаимодействия общегосударственного, регионального и муниципального уровней власти.

На новом этапе совершенствования российской правовой системы становится актуальной задача расширения соответствующих полномочий субъектов РФ и их правильного закрепления в федеральном законодательстве. Возможен вариант закрепления полномочий субъектов РФ по принятию в чрезвычайных обстоятельствах адекватных мер реагирования как полномочий Российской Федерации, передаваемых органам государственной власти субъектов РФ для исполнения. Соответствующие полномочия могут определяться федеральным законом, а передача этих полномочий субъектам РФ может осуществляться в случае угрозы возникновения чрезвычайных обстоятельств специальным постановлением Правительства РФ или указом Президента РФ.

Решения, принимаемые в условиях чрезвычайного режима управления на муниципальном уровне власти, носят правоприменительный характер, они не должны содержать новых правовых норм и ограничивать права граждан. Слаженность действий всех уровней власти должна с наименьшими издержками обеспечивать эффективность мер, направленных на сохранение жизни и здоровья людей.

#### **Раздел 5. Единая публичная власть в глобальной цифровой реальности**

Окружающий нас мир в настоящее время подвергается цифровой трансформации. Цифровая трансформация – это процесс интеграции цифровых технологий во все аспекты деятельности общества – от бизнеса до государствен-

ного управления, требующий внесения коренных изменений в технологии, культуру, операции и принципы создания новых продуктов и услуг.

Для максимально эффективного использования новых технологий и их оперативного внедрения во все сферы деятельности человека процессы и модели работы должны быть полностью преобразованы, для этого осуществляется цифровизация и предстоит научиться работать с большими данными. Следует подчеркнуть, что цифровизация и big data – лишь инструменты преобразования, а не самоцель. Цель же любой трансформации – повысить эффективность работы.

Преимущества цифровой трансформации в публичном управлении менее заметны, чем в бизнесе, поскольку перед органами публичной власти не стоит проблема выживания в конкурентной борьбе. Тем не менее, вопрос внедрения эффективных цифровых технологий и

адаптации к модели существования в новой цифровой среде актуален и для органов публичной власти всех уровней – от федеральных органов до органов местного самоуправления.

Особые черты и значение приобретает цифровая трансформация в чрезвычайных ситуациях и ситуациях режима повышенной готовности. Как показала разразившаяся пандемия коронавируса, в подобных обстоятельствах бурное развитие могут получить как новые средства коммуникации и технологии, так и цифровая трансформация по направлениям оказания государственных (муниципальных) услуг на базе информационных технологий в области медицины, здравоохранения и социального обеспечения, цифровых сервисов в области образования, науки и культуры, региональных интернет-проектов и т. д.

*Статья поступила в редакцию 20.10.2020 г.*

---

### 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

*Гришковец Алексей Алексеевич* – 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* – Cand. Sci. (Law), Director, Centre for Territorial Government and Self-Government, Moscow Region State University;  
e-mail: vv.balytnikov@mgou.ru

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

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

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

*Vladislav V. Shtukin* – Cand. Sci. (Law), Senior Researcher, Centre for Territorial Government and Self-Government, Moscow Region State University;  
e-mail: vv.shtukin@mgou.ru

---

#### ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Балытников В. В., Гришкoveц А. А., Сергеев А. А., Чертков А. Н., Штукин В. В. Анонс ежегодного доклада центра исследований проблем территориального управления и самоуправления за 2020 год // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 139–144.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-139-144

#### FOR CITATION

Balytnikov V. V., Grishkovets A. A., Sergeev A. A., Chertkov A. N., Shtukin V. V. Advertising annual report of the research center for territory governing and self-governing problems, 2020. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 4, pp. 139–144.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-139-144