

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

Библиотека ЦИПТУС № 12

ТРАНСФОРМАЦИЯ
РОССИЙСКОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ
В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОГО КРИЗИСА

Коллективная монография

Москва
АСОУ
2023

УДК 342:323.2

ББК 67.400.2+66.3(2Рос)

Т 65

Авторы:

В. В. Балытников (гл. 12), *О. Н. Барабанов* (гл. 3), *Я. В. Болдинов* (гл. 8), *К. А. Бондаренко* (гл. 2, в соавт.), *А. А. Горбылев* (предисловие), *Л. А. Гришковец* (гл. 9), *А. А. Зайцев* (гл. 2, в соавт.), *В. Б. Кашин* (гл. 4), *А. Б. Лихачева* (гл. 1), *И. М. Москвин-Тарханов* (гл. 6), *Р. Р. Ретин* (гл. 7), *Ю. А. Тихомиров* (гл. 5), *А. Н. Чертков* (гл. 10), *В. В. Штукин* (гл. 11).

Рецензенты:

Т. В. Жукина, доктор юридических наук,
ведущий научный сотрудник ИГП РАН;
А. В. Куприянов, кандидат исторических наук,
руководитель Центра Индоокеанского региона ИМЭМО РАН им. Е. М. Примакова

Печатается

по решению ученого совета

Академии социального управления

Т 65 Трансформация российской публичной власти в условиях глобального кризиса : коллективная монография / В. В. Балытников, О. Н. Барабанов, Я. В. Болдинов [и др.] ; под ред. Я. В. Болдинова ; Министерство образования Московской области, Академия социального управления, Центр исследования проблем территориального управления и самоуправления. – Москва : АСОУ, 2023. – 219 (1) с. – (Библиотека ЦИПТУС; № 12).

ISBN 978-5-91543-346-4

В монографии рассматриваются проблемы трансформации единой системы публичной власти Российской Федерации в условиях односторонних противоправных ограничительных действий (санкций), инициированных правящими кругами ряда иностранных государств. Исследуются вопросы воздействия санкций на систему международных и социально-экономических отношений, опыт обеспечения эффективности публичной власти и экономической стабильности в условиях санкционного давления, а также вопросы совершенствования функционирования органов публичной власти в современных условиях.

Для специалистов в области государственного и муниципального управления, международных отношений, права и других общественных наук.

УДК 342:323.2

ББК 67.400.2+66.3(2Рос)

Редактор *Е. А. Воронкова*

Художественный редактор *И. А. Пеннер*

Технический редактор *В. Г. Клевова*

Оригинал-макет подготовила *Т. Л. Самохина*

Изд. № 1875. Формат 60×90/16.

Уч.-изд. л. 13,89. Усл. печ. л. 13,75. Тираж 500 экз. Заказ № 1708

Академия социального управления

Юридический адрес: Московская обл., г. Мытищи, ул. Индустриальная, д. 13.

Фактический адрес: Москва, ул. Енисейская, д. 3, корп. 5

ISBN 978-5-91543-346-4

© Колл. авторов, 2023

© АСОУ, 2023

Содержание

Предисловие	5
Р а з д е л I. Трансформация международных отношений в условиях глобальных потрясений	
Г л а в а 1. Трансформационное воздействие санкций на систему международных отношений	9
1.1. Новое качество санкционных инструментов	9
1.2. Каналы трансляции санкционных эффектов	13
1.3. Кризисы как возможность для международного сотрудничества	19
1.4. Санкционный фактор и интеграционные процессы	20
1.5. Перспективные решения	22
1.6. От низкой добавленной стоимости к высокому социальному рычагу	23
Г л а в а 2. Экономика России в условиях новых глобальных трендов и вызовов	26
2.1. Экономика России перед нынешними вызовами: ключевые показатели развития	27
2.2. Изменения в российской экономике и экономической политике	27
2.3. Глобальные долгосрочные мировые тренды: возможности и риски для России	31
2.4. Среднесрочные вызовы для мировой экономики и их влияние на российскую экономику	37
2.5. Инструменты и механизмы реагирования на внешние вызовы	43
2.6. Кратко- и среднесрочные меры реагирования на вызовы	43
2.7. Долгосрочные меры реагирования на вызовы	47
Г л а в а 3. Международный опыт обеспечения эффективности публичной власти в условиях внешнего политического и санкционного давления	51
3.1. Проблемы консолидации «незападных» государств в контексте санкций	51
3.2. «Буферная» регионализация	53
3.3. Национальный опыт преодоления санкций: Венесуэла	56
3.4. Национальный опыт преодоления санкций: Чили при президенте Сальвадоре Альенде	59
3.5. Национальный опыт преодоления санкций: Иран	64
Г л а в а 4. Опыт Китайской Народной Республики и российско-китайское сотрудничество в деле преодоления санкций недружественных государств	68
4.1. Общие подходы	68
4.2. Изменения в китайской системе управления в ответ на кризис	70
4.3. Санкционное давление и ответные действия	77
4.4. Развитие российско-китайского сотрудничества на фоне СВО	77
Р а з д е л II. Вопросы совершенствования публичного управления в условиях противодействия антиправовым односторонним ограничительным (санкционным) мерам иностранных государств	
Г л а в а 5. Антикризисное управление в современных условиях	83
5.1. Управление: эволюция и кризисы	83

5.2. Перестройка управленческого цикла	85
5.3. Мобильность управленческих решений	87
5.4. Проблемы реальной управляемости в обществе	89
5.5. От преодоления к управленческому созиданию	94
Г л а в а 6. Публичное мышление	96
6.1. Ключевые факторы 2022 г.	96
6.2. Развитие публичного мышления в современных условиях	100
6.3. Пример применения публичного мышления для целей устойчивого развития Московской области	109
Г л а в а 7. Влияние санкций на гражданско-правовые обязательства с участием публично-правовых образований	111
7.1. Понятие и виды односторонних ограничительных мер	111
7.2. Последствия влияния односторонних ограничительных мер на обязательственные отношения публично-правовых образований в Российской Федерации	114
7.3. Ограничительная мера как обстоятельство, существенно изменяющее положение дел (ст. 451 ГК РФ)	123
Г л а в а 8. Государственные и муниципальные закупки как важнейшее средство обеспечения экономической стабильности в условиях санкционного давления	126
Р а з д е л III. Некоторые аспекты совершенствования функционирования единой системы публичной власти в Российской Федерации в современных условиях	
Г л а в а 9. Аппараты органов публичной власти в условиях глобальной нестабильности	143
Г л а в а 10 Политико-территориальное измерение публичной власти: системность, единство, возможности трансформации	163
Г л а в а 11. Новый статус органов местного самоуправления – ключ к выстраиванию обновленной стратегии развития территорий	189
Г л а в а 12. Единая система публичной власти в Российской Федерации: адаптация местного уровня к условиям глобальной турбулентности	210
Сведения об авторах	224

ПРЕДИСЛОВИЕ

В современных социальных науках в последнее время набирает популярность тезис о том, что кризисные состояния вовсе не являются эксцессом, как это зачастую казалось ранее. Более того, по мнению многих современных ученых, они даже не признаются неизбежным «провалом», являющимся следствием несовершенства взаимодействия различных элементов и составных частей социальной реальности (в том числе и таких, как кризисы). Кризисы в наше время нередко стали трактоваться в качестве неотъемлемого элемента социального бытия как отдельной личности, так и общества в целом. Причем именно в качестве элемента, который напрямую ответствен за эволюцию и развитие бытия, и в первую очередь – бытия именно социального. Соответственно, кризисные явления все чаще признаются и социально описываются как явления не только естественные, но и в некотором смысле как минимум неизбежные, если не необходимые.

С точки зрения права подобного рода подход вряд ли может быть признан бесспорным. Ведь общепризнанной целью права с древнейших времен и до наших дней традиционно считается установление и защита социального мира и согласия на основе принципов справедливости, производных от реальной социальной (и в целом – всей свойственной человечеству) солидарности.

Именно право, с его системным подходом к анализу общества, с его (ставшими плодом нескольких тысяч лет развития) инструментарием и принципами, недвусмысленно указывает на то, что любой кризис, не связанный с природными катаклизмами, – это плод человеческого поведения, поведения людей, которые пренебрегли нормами и принципами, утверждающими общенародную и общечеловеческую социальную солидарность, гражданский мир и согласие. И сам факт того, что этот достаточно очевидный вывод, единодушно поддерживаемый всей мировой культурой на протяжении тысячелетий¹, ныне становится предметом дискуссий и сомнений, не только вызывает вполне резонные опасения, но и в некотором смысле дает ответ на вопрос, почему кризис начинает восприниматься как норма, на наших глазах переводящая прогнозы вероятности глобального кризиса в разряд «самосбывающихся пророчеств».

Сфера традиционной духовной мудрости народов Евразии дает нам на наши вопросы о кризисе весьма схожий ответ. Так, выдающийся философ, научный деятель и один из виднейших религиозных лидеров сербского народа святитель Николай (Велимирович) чуть менее столетия назад написал о кризисе следующее:

«Спрашиваешь меня... о причине и значении наступившего кризиса². “Кризис” – слово греческое, в переводе оно означает “суд”. <...> Преж-

¹ См.: *Аристотель*. Политика // Сочинения: в 4 томах / пер. С. А. Жебелева. М.: Мысль, 1983. Т. 4; Фома Аквинский. Сумма теологии. Часть II–I. Вопросы 90–114 / пер. В. И. Еремеева. К.: Ника-Центр, 2010; Саксонское зеркало: Памятник, комментарии, исследования / отв. ред. В. М. Корецкий; авт. ст. Л. И. Дембо, Г. А. Аксененок, В. А. Кикоть; Институт государства и права АН СССР. М.: Наука, 1985.

² Имеется в виду Великая депрессия рубежа 1920–1930-х годов.

де... если постигало... какое-то несчастье, употребляли слово “суд”... Сейчас слово “суд” заменили словом “кризис”... <...> И... теперешнюю... катастрофу народ... называет... не “судом”, а “кризисом”... Пока [же] произошло понятие слово “суд”, была понятна и причина... <...> Ты спрашиваешь о причине настоящего кризиса? <...> ...Господь попустил его, чтобы пробудить, отрезвить людей, чтобы они опомнились и вернулись к Нему. По грехам и кризис ...Господь использовал современные средства, чтобы вразумить современных людей... И всё для того, чтобы надменные европейские и американские мудрецы пробудились, опомнились, вспомнили Бога. Для того, чтобы они... вспомнили о душах, признали свои беззакония и поклонились Богу Вышнему, Богу Живому»¹.

Наше время (как и время, наставшее почти столетие назад) – время целой лавины политических, экономических, социальных, экологических и многих иных кризисов, лишь в малой степени не связанных с деятельностью человека. Однако, перефразируя А. Маршалла, цель социальных наук – проливать свет на причины возникающих социальных явлений, дабы понимать, что делать с их последствиями. Именно эту задачу и ставил перед собой коллектив авторов настоящей работы. Ведь, даже не признавая полезность кризисов как таковых, невозможно отрицать, что они дают нам опыт, осмысление которого необходимо как для того, чтобы найти выход, так и для того, чтобы обрести социальную стратегию, исключающую повторение ошибок, которые привели к проблемам, породившим тот или иной кризис.

Учитывая значение Российской Федерации в современном мире, не будет преувеличением сказать, что от выверенности принимаемых субъектами ее публичной власти управленческих решений напрямую зависит социально-политическое будущее не только нашего государства, но и всего человечества. В этих условиях неудивительно, что для работы над настоящей монографией объединились признанные специалисты – юристы и международники, – сформировавшие комплексное описание и давшие некоторые прогнозы трансформации существующей системы публичной власти в Российской Федерации в условиях по сути своей антиправовых санкционных действий недружественно настроенных в отношении нашей страны правительств ряда иностранных государств. Особое внимание было уделено возможным новым путям развития, открывающимся в настоящее время в сфере как общегосударственного, так и территориального управления (т. е. управления на региональном и местном уровнях).

«Познаете истину, и истина сделает вас свободными» – об этом согласно говорят нам наука и вера. Надеюсь, что и данная книга станет частью вклада науки в дело освобождения от потуг враждебных сил переложить бремя вызванного ими кризиса на нас.

А. А. Горбылев

¹ *Святитель Николай Сербский*. Письмо священнику К. о мировом кризисе. URL: kov.ru/news/48279.html

Раздел I

ТРАНСФОРМАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНЫХ ПОТряСЕНИЙ

Глава 1

ТРАНСФОРМАЦИОННОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ САНКЦИЙ НА СИСТЕМУ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Экономические санкции применяются все чаще, их эффекты – все серьезнее и ближе по глубине воздействия к традиционным актам войны – как, например, угроза полного отключения России от системы SWIFT. А механизмы обеспечения доверия в данной сфере отсутствуют. Сегодня страны информируют друг друга о проведении военных учений, обмениваются военной информацией, используют концепции национальной безопасности. В отношении «экономического оружия» подобных универсальных подходов пока не выработано либо они носят ограниченный характер, преимущественно в сфере прав человека. Однако масштаб применения односторонних санкций в мировой политике – и, соответственно, в мировой экономике (поскольку санкции – экономический инструмент внешней политики, а не наоборот) требует комплексного анализа данного феномена, а не только подбора *ad hoc* механизмов по их обходу.

1.1. Новое качество санкционных инструментов

В XXI в. экономические войны, одним из ключевых инструментов которых являются санкции, становятся основным пространством противостояния стран, особенно великих держав. Широкое использование экономических инструментов противоборства связано с неприемлемо высокой ценой прямого военного столкновения между крупными державами.

Само по себе понятие экономических санкций не включает в себя альтернативные формы ограничения *политического* (исключение из международных организаций, неформальных переговорных площадок), *военного* (порядок обмена информацией и координация военного сотрудничества) или *гуманитарного* сотрудничества (образовательные, культурные обмены), однако такие ограничения могут иметь определенные экономические последствия, в частности, усиливать пессимизм инвесторов, вести к удорожанию страхования международных грузов из-за снижения уровня международной безопасности, оттоку и падению качества кадров. Типология санкций, на которую мы опираемся, представлена ниже (табл. 1).

Таблица 1

Классификация односторонних санкций по сферам применения

Сфера	Механизм
Экономические санкции	
Торговые	Запрет на экспорт товаров и услуг в санкционируемое государство. Запрет на импорт товаров из санкционируемого государства.

Сфера	Механизм
	Ограничение трансфера технологий, запрет на совместные научно-исследовательские работы, обучение персонала, ограничение возможностей лицензирования и патентования новых технологий и ноу-хау
Финансовые	Ограничение доступа на рынки капитала. Блокирование транзакций в валюте страны-санкционера. Заморозка активов отдельных лиц, компаний, организаций.
Неэкономические санкции с экономическим эффектом	
Индивидуальные санкции	Ограничение передвижения отдельных индивидов – граждан санкционируемого государства, включая политическое руководство страны, крупных предпринимателей, что затрудняет преодоление негативных экономических эффектов. Такие санкции нацелены и на провоцирование недовольства элит политикой собственной страны или ее руководством
Исключение из многосторонних форматов и организаций	Вывод санкционируемого государства из состава многосторонних диалоговых форматов или организаций, имеющий целью ослабление его дипломатического потенциала, возможности сбалансированно развивать внешнеполитические или экономические связи: ярким примером является фактическое исключение России и Группы семи, план срыва российского участия в Олимпийских играх в Рио, бойкот советской Олимпиады в 1980 г.
Разрыв дипломатических, военно-технических и иных связей	Прекращение рабочих контактов на уровне дипломатических служб и иных органов государственной власти, задействованных в международных контактах, включая прекращение переговоров по тем или иным вопросам: значительно затрудняет поддержку собственного бизнеса за рубежом, согласование крупных международных контрактов с государственным участием
Неэкономические санкции без экономического эффекта	Нанесение внешнеполитического ущерба санкционируемой стране («сгущение красок» или навязывание негативных представлений о ней, снижение статуса)

Источник: Центр комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ.

Российская Федерация в 2022 г. стала наиболее заметным объектом применения инструментов экономической войны. Институт мировой экономики Петерсона зафиксировал более 180 эпизодов введения санкций в отношении России с 21 февраля 2022 г. по 1 сентября 2022 г.

В условиях новой геополитической реальности введением рестрикций занимаются не только страны Европейского союза и Соединенные Штаты

Америки; важной чертой нынешнего конфликта является активное вовлечение стран Азиатско-Тихоокеанского региона в санкционную политику по широкому спектру направлений и со значительной глубиной вводимых ограничений.

Ряд мер, имплементированных Японией, Южной Кореей и Австралией, в том числе в отношении российской финансовой системы и ЦБ РФ, а также российских активов, негативно сказывается на общей динамике двухстороннего взаимодействия между этими странами и Россией.

Санкции в отношении поставок отдельных товарных групп неизбежно отражаются на торговых отношениях. Это уже заметно на динамике импорта: за январь-июнь 2022 г. импорт из Японии в сравнении с аналогичным периодом 2021 г. сократился на 29%, из Южной Кореи – на 36%, из Австралии – на 43%.

Высокие цены на энергоносители пока поддерживают стабильный приток экспортной выручки, однако постепенно введенные санкции начнут отражаться и на динамике экспорта в «недружественные» страны. В этих условиях важное значение приобретает переориентация товарных потоков на другие рынки.

Здесь ключевым российским партнером остается Китайская Народная Республика. Позитивная динамика в торговых отношениях России и Китая не только сохраняется, но и непрерывно крепнет. Товарооборот вырос до \$ 80,92 млрд за шесть месяцев 2022 г. в сравнении с \$ 63,43 млрд за аналогичный период 2021 г. (рост на 27,5%), при этом в денежном выражении растет как экспорт – на 49%, так и импорт – на 2%.

Россия активно наращивает торговлю с Индией, товарооборот между двумя странами за январь-июнь 2022 г. вырос по отношению к аналогичному периоду 2021 г. почти в 2,5 раза, хотя вклад в этот рост внес именно российский экспорт, который вырос в рассматриваемый период в 3,5 раза по сравнению с 2021 г.

В целом, поведение России хорошо укладывается в универсальный набор подходов, применяемых странами, попадающими под односторонние санкции США и ЕС. Они систематизированы в таблице 2.

Т а б л и ц а 2

Универсальная рамка реагирования на санкционные вызовы

Канал обхода	Инструментарий
Замещение поставщиков-санкционеров	Покупка технологий или определенных компонентов высокотехнологичной продукции с наценкой 15–20% у стран-чигеров. Системная поддержка собственных НИР. Обход запрета на поставку технологий через обучение профильных специалистов. Принуждение к передаче опыта за участие в привлекательных проектах

Канал обхода	Инструментарий
Диверсификация партнеров	Борьба с коалицией – чем слабее коалиция, тем проще обход санкций. Налаживание новых партнерств со средними и малыми державами. Укрепление человеческих связей (диаспоры, трансграничные общественные институты и пр.)
Развитие собственных компетенций	Альтернативные расчеты (незападные валюты, цифровые валюты, крипто, бартер). Повышение гибкости экономики и экономических агентов (в том числе рост серого сегмента). Снижение внутренних барьеров (минимизация абсурда, например). Тщательный анализ и учет собственных конкурентных преимуществ. Включение в новые цепочки создания стоимости, а не автаркизм (не касается критически важного минимума)
Международное сотрудничество	Новые страховочные механизмы. Постоянное обновление форматов внешнеэкономической деятельности. Больше сценариев при оценке рисков. Более сложная аргументация выгоды сотрудничества. Меньше публичности и пиара международного сотрудничества и обхода санкций

Источник: составлено автором.

Однако глубина ограничений в отношении российской экономики, особенно заморозка активов ЦБ РФ, создает прецедент утраты доверия со стороны западных игроков к западоцентричной международной финансовой системе. Одним из незапланированных эффектов санкционной политики в ее новом, тотально-сдерживающем стиле оказывается то, что Россия и ряд других стран становятся пионерами новых подходов к выстраиванию моделей экономического взаимодействия с внешним миром, не завязанных на правилах, инструментах и контроле внешних игроков.

В общем виде эти изменения выглядят следующим образом: международную систему характеризуют множественные шоки и разрывы. Но одновременно появляется больше возможностей для компенсации негативных эффектов санкций в каждой из ключевых областей глобализации:

- диверсификация финансов (более автономные рынки капитала и страхования, удобные валютные свопы, новые платежные системы);
- технологии (новые решения по локализации, новые технологические платформы, больше посредников, более сложные цепочки добавленной стоимости);
- торговля (новые торговые пути, новые заменители для биржевых товаров, даже в сфере энергетики).

Постоянный риск санкций снижает уровень доверия и не позволяет запускать долгосрочные проекты даже после снятия санкций. Это, в свою очередь, порождает рост издержек взаимодействия, например при переходе от одной валюты – к множеству свопов. В долгосрочной перспективе это может привести к более динамичной, мозаичной и менее взаимосвязанной мировой системе. В ней существенно легче «выживать» (в терминологии реалистической школы международных отношений), чем в 2000-е годы, – но дороже сотрудничать.

1.2. Каналы трансляции санкционных эффектов

Можно выделить ряд характерных черт, присущих санкциям как инструменту внешней политики и определяющих глубину их эффектов.

Высокий уровень экономической взаимозависимости. При этом чем более комплексными и многоуровневыми являются взаимосвязи между санкционирующим и санкционируемым, тем более значителен экономический ущерб обеим сторонам – именно усложнение экономических отношений между государствами сделало санкции одним из главных инструментов внешней политики.

Исходя из этого, развитие мировой экономики, формирование новых взаимосвязей неизбежно приводят к дальнейшему усилению потенциальной роли ограничительных мер как внешнеполитического инструмента государств, предоставляя новые сферы для их возможного применения. Ярким примером могут служить «туристические» санкции России в отношении Турции – такой формы взаимозависимости между двумя странами десятилетия назад еще не существовало.

Ассиметричный характер взаимозависимости в пользу санкционирующего, делающий его менее чувствительным по отношению к ущербу (неизбежно обоюдному в силу комплексной взаимозависимости). При этом преимущество дают не только ассиметричная экономическая взаимозависимость и разность экономических потенциалов, но и эффективность политической системы, развитость военного потенциала, даже географическое положение, позволяющее, например, осуществлять контроль над стоком международных рек.

Военно-политическое превосходство санкционирующего над санкционируемым либо военно-стратегический паритет между ними, блокирующий возможности находящегося под санкциями государства к силовому воздействию на санкционирующего, т. е. перетекание конфликта из невоенного в военный. На деле, ввиду отсутствия четкого международно-правового регулирования применения государствами ограничительных мер в отношении друг друга (вследствие чего, как правило, отсутствует консенсус о легитимности тех или иных санкционных мер), главным регулятором и гарантом их мирного применения остается возможность использования силы. Заведомо слабое государство не может угрожать санк-

циями, например перекрытием верховьев рек, так как это может привести к военному ответу.

Пропорциональность применения ограничительных мер. Данный аспект измеряется двумя основными факторами: мерой реакции других членов международного сообщества на действия санкционирующего и позиционированием санкций в общественном мнении как в самой санкционирующей стране, так и в других странах. Последний фактор становится все более значимым в связи с распространением демократических институтов и развитием гражданского общества в большинстве стран, появлением публичной общественно-политической дискуссии, характерной (по крайней мере в виде имитации) даже для авторитарных режимов.

В этой связи современная «экономическая война», особенно ввиду кардинального повышения значения общественного мнения, должна сопровождаться эффективной «информационной войной», направленной на политическую легитимизацию введения ограничительных мер как в глазах общественного мнения, так и в глазах элиты и общества стран-участниц санкционной коалиции, если таковая сформирована. Действия же санкционируемого государства, наоборот, должны быть направлены на делегитимизацию и дискредитацию примененных против него мер.

Примечательно, что если мы говорим о факторах, усиливающих влияние односторонних санкций (табл. 3), то никакой российской специфики в этом нет. Такие же процессы усиливали давление на Иран, Венесуэлу Никарагуа или Югославию в разгар санкционных кампаний против них.

Т а б л и ц а 3

Влияние санкций: что изолирует сильнее

Компонент	Влияние
Интенсивность санкционного давления на Россию со стороны недружественных стран (большинство стран Запада, Япония, Республика Корея, Сингапур и ряд других)	Чем интенсивнее, тем сильнее влияние санкций. Маркеры: официальная санкционная динамика (объявление новых / снятие введенных санкционных пакетов, расширение/сокращение секторальных санкций, пополнение/сокращение санкционных списков, распространение/сокращение практики экспортных и генеральных лицензий США, частота и мера наказания за несоблюдение санкционных режимов недружественных стран)
Гармонизация санкционного давления / единство коалиции со стороны недружественных стран	Чем более консолидировано, тем сильнее влияние санкций. Маркеры: гармонизация санкционных списков, секторальных санкций, кодификация санкционных ограничений на уровне законов (не указов исполнительной власти)

Компонент	Влияние
Интенсивность и результативность давления на третьи страны для обеспечения ими соблюдения экстерриториальных санкций недружественных стран, преимущественно – США. Enforcement – агенты и люди, очень ресурсоемкий процесс. Контринфорсмент – еще более ресурсоемкий!	Чем интенсивнее, тем сильнее влияние санкций в краткосрочном и среднесрочном периоде, слабее – в долгосрочном (сложнее сразу, но выше готовность диверсифицировать международные связи для обеспечения экономического суверенитета в дальнейшем). Маркеры: расширение/нерасширение экспорта российских товаров, импорта иностранных товаров, выбывающих с рынков недружественных стран
Применение неформальных, неcodифицированных санкций, работа на «токсичность юрисдикции», реализация политики сдерживания в других регионах (например, в Африке)	Чем интенсивнее, тем сильнее влияние санкций. Маркеры: интенсивность публичных заявлений, динамика политики cancelculture в отношении сотрудничества с Россией международными компаниями, принятие на законодательном уровне мер по сдерживанию активности России (в Африке, Арктике, космосе, Мировом океане и пр.)

Источник: Факультет мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ.

Однако если мы посмотрим на процессы и факторы, снижающие влияние санкций на санкционируемые государства (табл. 4), то специфика российского кейса бросается в глаза. Мы наблюдаем циклический процесс – увеличение частотности и интенсивности санкций меняет качество международных связей, а оно, в свою очередь, создает большие возможности по снижению негативных санкционных эффектов.

Т а б л и ц а 4

Влияние санкций: что мешает изоляции¹

Компонент	Влияние
Интенсивность санкционного давления на Китай	Чем интенсивнее, тем слабее влияние санкций на Россию (больше потенциальных китайских партнеров, незаинтересованных в американском рынке, большее число стран – целей вторичных санкций, ускоренная фрагментация международных систем и институтов)
Фрагментация международных экономических систем (валютных, платежных, страховых, торговых)	Чем более фрагментированы системы, тем слабее влияние санкций. Маркеры: доля расчетов в национальных валютах, укрепление юаня как резервной валюты, распространение цифровых валют

¹ Серым отмечена специфичность отечественной ситуации.

Компонент	Влияние
	(рубль, юань, рупия), повышение статуса криптовалют, укрепление статуса золота и биржевых товаров в международных финансовых системах или региональных финансовых системах, распространение виртуальных банковских карт и систем быстрых платежей, появление крупных западных компаний-страховщиков и особенно – перестрахователей (критично для международной логистики), рост нетарифных барьеров между макрорегионами
Общая конфликтность и кризисность международной системы	Чем выше, тем слабее влияние санкций (затруднение осуществления надзора, снижение чувствительности к санкционным рискам на фоне более острых социальных рисков в третьих странах). Маркеры: количество вооруженных конфликтов, количество невооруженных конфликтов высокой интенсивности, дефолты стран, бунты, протесты и государственные перевороты
Доступность необычных каналов обхода технологических санкций (например, обучение персонала за рубежом)	Чем доступнее, тем слабее влияние санкций. Маркеры: численность специалистов, прошедших обучение за рубежом, программ технологического сотрудничества, совместных проектов
Доступность быстрой локализации технологий	Чем доступнее, тем слабее влияние технологических и торговых санкций. Маркеры: доступность технологий быстрой сборки, 3D печати, технологий полного цикла

Источник: Факультет мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ.

Глобальные эффекты. Результатом санкционных инвазий становится стремление к снижению уровня зависимости третьих стран от Запада по целому ряду направлений. Пока это единственный способ адаптироваться под новую реальность, в которой экономические санкции превратились в «главную дубинку» во всех разногласиях между странами. В конечном итоге это снижает эффективность самих санкций как инструмента внешней политики.

Таким образом, *факторами ослабления эффективности санкций является расширение возможностей асимметричных обходов за счет повышения многообразия во всей международной системе.* В случае финансовых санкций создаются новые альтернативные институты развития, такие как Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, Новый банк раз-

вития БРИКС, Фонд Шелкового пути, менее крупные, но перспективные структуры – Евразийский банк развития, Международный инвестиционный банк и пр.

Санкции, введенные США против России в 2014 г., стали одним из катализаторов развития Азиатского банка инфраструктурных инвестиций и позволили вовлечь в этот банк широкую коалицию стран-участниц вместе с главной соратницей Вашингтона – Великобританией. Они же позволили Китаю значительно повысить привлекательность юаня как расчетной валюты и для стран Азии, и для экономических партнеров из других регионов.

Происходит переход на бартерные расчеты не только между странами, испытывающими недостаток ликвидности, но и теми, кто стремится скрыть часть операций от контроля США или ЕС. Несмотря на весь цифровой прогресс, происходит возвращение к расчетам в золоте, как в случае с ирано-турецкими газовыми сделками, когда слитки золота просто перевозились в личном багаже турецких пассажиров, а затем переправлялись из Дубая в Иран по морю.

Однако важно четко разделять два типа адаптации к санкциям: *стратегию выживания*, направленную на обеспечение устойчивости государственной системы в целом (и здесь понятна ставка на золото, «черные» схемы обхода санкций), и *стратегию развития* в условиях санкций, направленную на перестройку всей системы для обеспечения приоритетов развития в неблагоприятных внешних условиях.

Эти две стратегии, безусловно, пересекаются (например, в вопросе альтернативных платежных систем), но требуют различных экономических и политических решений: первый путь, условно говоря, опирается на импортозамещение и концепции технологического суверенитета, а второй – на диверсификацию внешнеэкономических партнеров и встраивание национальных производителей в более сложные цепочки добавленной стоимости. Именно дизайн стратегий развития в ключевых развивающихся странах и будет определять глобальные эффекты санкций на мировую экономику и ее центральный процесс последних 70 лет – глобализацию.

Последние события не отменяют глобализацию как феномен, но в своих фундаментальных основах этот процесс теперь будет перестраиваться на другие рельсы. Пересмотр не будет быстрым, мягким и дружелюбным. Данный процесс структурной трансформации международных экономических систем проявляется в нескольких тенденциях. Все их объединяет возросшая чувствительность стран к рискам международного взаимодействия. Даже страны, никак не пострадавшие ни от первичных, ни от вторичных санкций, пересматривают свою уязвимость к риску международного сотрудничества. Главный вопрос в отношении международного сотрудничества ставится уже по-другому: не «что я могу получить», а «как мне не пострадать». Это, свою очередь, означает резкий рост транзакционных издержек

любого международного взаимодействия. На сегодняшний день мы выделяем *пять основных проявлений новой стратегии*.

Во-первых, это переход на расчеты в национальных валютах, в особенности по глобально торгуемым или гарантированно сбываемым товарам. Тенденция не новая, но экономическая война в отношении России ее ускорила. Открывается возможность появления новых международных валют – например, на основе корзины валют стран БРИКС. Вслед за Россией с подобными заявлениями выступили крупные экспортеры продовольствия – Бразилия и Аргентина, Саудовская Аравия объявила о переводе части поставок нефти в КНР в юани.

Во-вторых, это диверсификация резервов целого ряда стран. Растет доля юаня в общемировых резервах: в первом квартале 2022 г. она достигла 2,68%. Банк России к началу 2022 г. сократил долю доллара в резервах до 10,9% и увеличил долю юаня до 17,1%. Значимым фактом стало появление юаня в структуре резервов Израиля, сейчас его доля – 2%, Банк Израиля планирует довести эту долю до 5%. С 2019 г. диверсифицирована корзина валют в резервах Центрального банка Чили, доля юаня в ней составляет 8%. Более подробные данные приведены в таблице 5.

Т а б л и ц а 5

Диверсификация резервов отдельных стран мира, 2022 г.

Мир	По данным МВФ, доля юаня в <i>общемировых золотовалютных резервах</i> (ЗВР) увеличилась в первом квартале 2022 г. до 2,68% ¹ . По сравнению с первым кварталом 2021 г., когда доля юаня составляла 2,33%, рост составил 15%. Доля доллара США сократилась с 55,4% в первом квартале 2021 г. до 54,8% в первом квартале 2022 г. Доля евро сократилась с 19,12% в первом квартале 2021 г. до 18,67% в первом квартале 2022 г.
Россия	<i>Банк России</i> за 2021 г. сократил в своих ЗВР долю доллара США с 21,2% до 10,9%, фунта стерлингов – с 6,3% до 6,2% и золота – с 23,3% до 21,5% ² . При этом к началу 2022 г. выросла доля юаня – с 12,2% до 17,1%, а также евро – с 29,2% до 33,9%. Остальная часть резервов содержится в иенах (5,9%), канадских (3,2%), австралийских (1,0%) и сингапурских (0,3%) долларах
Израиль	<i>Банк Израиля</i> в 2022 г. добавил в структуру ЗВР юань, на который приходится теперь 2% резервов, а также канадский (3,5%) и австралийский (3,5%) доллар ³ . Планируемое сокра-

¹ Составлено по: Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER) // IMF. 30.06.2022. URL: <https://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4>

² Доля золота и юаня в резервах РФ достигла 38,6% // Вести. 11.04.2022. URL: <https://www.vesti.ru/finance/article/2702244>

³ Israel Adds Yuan to \$206 Billion Reserves in 'Philosophy' Change // Bloomberg. 20.04.2022. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-20/israel-adds-yuan-to-206-billion-reserves-in-philosophy-change>

	шение доли доллара США произойдет с 66,5% в 2021 г. до 61% резервов, евро – с 30,8% до 20%. Планируется доведение доли юаня и иены до 5% резервов каждой валюты к концу года
Чили	<i>Центральный Банк Чили</i> провел диверсификацию своих ЗВР к 2019 г., доля доллара США в резервах Чили составляет 51,9%, евро – 11%, канадского доллара – 9,1%, австралийского доллара – 9%, фунта стерлинга – 8%, юаня – 8% и южнокорейской воны – 3% ¹

Источник: Центр комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ.

В-третьих, это постепенное снижение роли доллара и евро на энергетических рынках после введения схемы обязательной оплаты странами ЕС российского газа в рублях, постепенного перехода на оплату газа в национальных валютах между Россией и Турцией, а также перехода на использование юаня при расчетах за часть поставок нефти из Саудовской Аравии в Китай.

В-четвертых, это постепенный переход ряда стран на платежные системы, альтернативные SWIFT, в частности развитие российской системы передачи финансовых сообщений (СПФС) и китайской Cross-border Interbank Payment System (CIPS).

В-пятых, это расширение использования национальных цифровых валют. В этой области наиболее заметны успехи цифрового юаня, эмитируемого Народным Банком Китая. Кроме того, с 2020 г. активно развивается бразильская система PIX. Разработка и введение цифрового рубля стоит на повестке дня. Одним из преимуществ может стать появление новых типов расчетов в цифровых валютах, а не только увеличение их (расчетов) количества. В целом, идея цифрового рубля здесь выглядит довольно привлекательным решением.

1.3. Кризисы как возможность для международного сотрудничества

Ускоряется общее движение к большей мозаичности международной системы, ее диверсификации: формируются новые торговые хабы и маршруты, активизируются работы по запуску МТК «Север – Юг». Постепенно артикулируется готовность к новым функциональным подсистемам: платежным, страховым, технологическим альянсам. Помимо использования национальных и цифровых валют необходимо создание систем страхования и перестрахования логистического бизнеса как минимум внутри ЕАЭС для нормальной работы с партнерами. Безусловно, отстраи-

¹ Management of International Reserves // Banco central Chile. URL: <https://www.bcentral.cl/en/web/banco-central/areas/financial-markets/international-reserve-management>

вание новой инфраструктуры международного сотрудничества – долгий путь, но все больше стран готовы на него вступить.

Использование некоторыми странами выстроенных цепочек поставок в качестве оружия в экономической войне приводит к тому, что все большее внимание уделяется безопасности производственных цепочек. Вызовом становится формирование уже не только финансовой, но и новой *физической инфраструктуры* (старая активно уничтожается в ходе гибридной войны, как Северный поток и Северный поток – 2) для обеспечения бесперебойных поставок вне зависимости от геополитического контекста, поиск новых транспортно-логистических хабов, формирование новой системы обслуживания поставок (в том числе инструментов страхования перевозок, позволяющих не опасаться негативного влияния санкций).

Решение этих вопросов не может лежать только на уровне двухсторонних отношений, но имеет большие шансы на реализацию в более широком формате международных незападных объединений – для России это в первую очередь БРИКС и ШОС.

Между тем новая экономическая реальность может стать драйвером и для развития *региональной интеграции* в условиях, когда глобализация переживает кризисные моменты. Пандемия COVID-19 и последовавший за ней украинский кризис привели к усилению тенденций к экономической регионализации. В результате у нас открываются новые возможности для углубления интеграции в рамках ЕАЭС. Возникает принципиально новая повестка использования инструментов интеграции для адаптации к внешним шокам. Необходим поиск новых форматов гибкого сотрудничества с другими партнерами, выстраивающими отношения не на основе краткосрочной политизированной оценки ситуации, а на долгосрочных приоритетах взаимовыгодного сотрудничества и игры с ненулевой суммой.

1.4. Санкционный фактор и интеграционные процессы

Ключевым интеграционным проектом для России остается ЕАЭС. Когда мы обсуждаем стратегические приоритеты евразийской интеграции, мы должны исходить из того, что у нас фундаментально поменялась аксиоматика. Что не отменяет интеграции, но задает другие условия для ее развития. ЕАЭС и любое другое интеграционное объединение создавались и развивались для того, чтобы странам-участницам было выгоднее и проще *вписаться* в глобальную экономику, правила которой были в целом понятны. Сегодня эта задача остается, всеобщий переход к автаркии нежелателен и невозможен. Однако ее решение (и основной запрос, на который должны будут отвечать успешные интеграционные объединения) меняется. Теперь речь идет не о приспособлении к правилам, а о создании для государств-участников конкретных инструментов снижения негативного влияния внешних шоков и неопределенности. А шоки эти сегодня исходят как раз от глобальных систем – финансовых, платежных, страхо-

вых. Это фундаментально другие вводные для евразийской экономической интеграции.

Баланс открытости и локализации

Вся международная политика меняется таким образом, что государства должны подстраиваться под возникающие изменения. Главным вызовом современных международных отношений и мировой экономики становятся не санкции как таковые. Речь идет о явлении другого порядка и более масштабном, а именно о том, что некоторые страны стали использовать ранее «общие» торговые, инвестиционные и прочие цепочки как оружие (инструмент воздействия в рамках политических споров). Поэтому сегодня во многих странах мы наблюдаем ставку на большую защищенность сетей, в которых эти государства участвуют – сами или через интеграционные объединения. Альтернативой большей защищенности в рамках открытой экономики была бы закрытость, в которой никто не заинтересован.

Дилемма понятна: интеграция в глобальную экономику повышает эффективность народного хозяйства страны, но в нынешних условиях создает (в части зависимости от Запада) риски экономической безопасности. Нужен баланс между эффективностью, требующей открытости экономики, и страхованием рисков, которые становятся во многих областях критическими. Необходим оптимум – открытость, с одной стороны, но, с другой стороны, – понимание критических точек, которых мы должны избежать.

Интеграция в глобальную экономику предполагает, что России необходима большая открытость к сотрудничеству со странами не-Запада. Можно подумать о массовом принятии соглашений о свободной торговле – в любом случае мир входит в период «особых условий» по многим торговым группам, и такие соглашения сегодня и завтра уже не будут простым повторением ушедшей в прошлое практики. Решение практических задач с необходимостью требует заключения соглашений о свободной торговле с незападными государствами, включая Египет, Индонезию и Китай, однако здесь мы упираемся во временные и процессуальные рамки. В прежние времена подобные переговоры занимали десяток лет, сейчас это может получиться и быстрее. Следовательно, необходимо способствовать акселерации диалога по зонам свободной торговли (ЗСТ) с крупнейшими азиатскими государствами, странами Латинской Америки, Африки. Массовость и разнообразие таких форматов является в настоящее время одним из лучших механизмов для того, чтобы не вернуться в состояние новой зависимости от одного крупного партнера и связанных с этим невыгодных условий сотрудничества.

В отношении изменений в форматах участия России и ее партнеров по ЕАЭС в глобальной экономике необходимо различать две ситуации:

1. Ситуация, когда наше участие в международных механизмах и системах правил было искусственно нарушено, и мы от этого пострадали.

2. Ситуация, когда внешние обстоятельства подталкивают к действиям, в целом нам выгодным – толкающим к новому более выгодному равновесию. Почему эти действия ранее не предпринимались? Не доходили руки, требовались болезненные первоначальные «инвестиции» и т. д. Так или иначе, эти решения в долгосрочном плане выгодны. Это в полной мере относится к переходу на национальные валюты в международных расчетах, отмене излишних нетарифных барьеров, новым технологическим альянсам и промкооперации.

Надо понимать, что этим будут заниматься и другие страны тоже. Сейчас движение к новому равновесию с меньшей ролью доллара в мировой экономике более заметно. Нельзя сказать, как долго еще влияние доллара останется доминирующим. Поэтому для подстраховки со временем будут выстраиваться дополнительные валютные союзы и объединения. Здесь российский опыт сможет в дальнейшем послужить образцом для других стран.

Новые условия в очередной раз ставят перед разными странами дилемму между эффективностью, которая предполагает максимально возможную открытость экономики, и страхованием рисков, зачастую идущим вразрез с целями открытости. Трансформация мирового экономического порядка требует не изоляции для обеспечения безопасности, а достижения максимальной гибкости подходов для как можно большей включенности в международные экономические связи вне зависимости от санкций.

Новой опорой во внешнем мире должны стать надежные партнеры из разных частей света, более широкая репрезентация стран Востока и Глобального Юга. Выстраивание международных экономических отношений должно быть сопряжено с вопросами внутреннего развития страны, способствовать решению задач национального социально-экономического развития. Для России, обладающей значительной территорией за Уралом, требующей особенно пристального внимания к своему развитию и находящейся вблизи новых центров мировой экономики в Азиатско-Тихоокеанском регионе, это особенно актуально.

1.5. Перспективные решения

В новый экономический порядок, где международные системы сегодня представляют все более осязаемую угрозу (далеко не только для России и Китая), будут вписываться все больше стран, и Россия здесь выступает во многом пионером и может предлагать модельные решения для проблем нового типа. Это возможность стать примером для других государств в области кредитования, страхования и т. д.

Главная задача – использовать сложившуюся ситуацию как конкурентное преимущество и выстраивать открытость с Востоком и Югом по-новому, а не копируя старые системы в меньших объемах. В будущем это

сможет восстановить отношения с Западом на новой основе, которая станет намного более устойчивой.

Безусловно, нужно «радоваться» товарообороту, т. е. использовать те доходы, которые приносит его рост. За полгода за счет роста цен и не-обвала поставок экспорт в Японию вырос на 70% до \$ 7,9 млрд с \$ 4,7 млрд за тот же период 2021 г., в Корею – на добрую четверть (\$ 8,9 млрд в сравнении с \$ 7,2 млрд), в Австралию – на две трети (\$ 626,5 млн за 6 месяцев 2022 г. с \$ 375,7 млн), – но важно перестать на него молиться.

Вопросы на «завтра и послезавтра»: что Россия хочет и может купить вовне? Как за это заплатить и лучше всего доставить? Что необходимо сделать вовне чтобы лучше обустроить жизнь и экономику внутри страны?

В условиях экономической войны бессмысленно бороться за лишний 0,1% ВВП – это практически ни о чем не говорит, а вот за ресурс устойчивости, качество жизни населения, социально чувствительные экономические удары бороться как раз нужно, и это сейчас более важные показатели. И нужно вкладываться, инвестировать. Общий императив для Азии и шире, для стран мирового большинства – стран Африки и Латинской Америки, – это развитие. В его основе лежат именно инвестиции, а не накопления.

Пожалуй, принцип, который кажется самым перспективным решением для стратегических задач евразийской интеграции в новых условиях – это опыт естественных наук, а именно – *физики разрушения*. В ней одно из центральных понятий – *хрупкость*. И противоположностью ей выступает не прочность, как можно было бы подумать, а *пластичность*. Вот на подобные решения и стоит делать ставку России и другим центрам силы из стран Большой Евразии, Африки, Латинской Америки, развивая и предлагая гибкие форматы сотрудничества.

1.6. От низкой добавленной стоимости к высокому социальному рычагу

Долгосрочные тренды на 2030–2050-е годы для России не менее благоприятны, чем текущая конъюнктура биржевых товаров. Растущая, все более благополучная, многомиллиардная Азия под боком. Изменения климата сдвигают и будут сдвигать мировую активность на север, собственные запасы энергоресурсов и продовольствия, гарантирующие защиту от кризисов физического выживания, – роскошь, которая есть у примерно 15–20 стран мира.

Это означает, что нужно и можно вкладываться в создание условий и инфраструктуру. Важно не мелочиться и быть готовыми предлагать новые форматы, подходы, решения для стран Азии и Африки. Важно в первую очередь самим признать, что Россия может предлагать не просто экспорт, а обеспечение безопасности – продовольственной, водной, энергетической и т.д., не просто совместные проекты, а решение проблемы кри-

тической технологической зависимости от одного игрока, деятельное участие в зеленой повестке для Азии. Российские предложения в сфере финансов – это шаг для десятков стран перейти от системы с «одним рубильником» к системе распределенного контроля. Все это куда более ценные блага. Экспортируя это, а не только баррели и бушели, мы получим серьезный ресурс для развития российской экономики и одновременно – более благополучных и устойчивых партнеров по всему миру.

«Встраивание по-новому» предполагает изменение качества отношений России с рядом стран. В первую очередь это означает отход от приоритета двусторонности и переход к многосторонности. Это необходимое условие для обеспечения эффективного противостояния санкционной коалиции. Такой подход предполагает концентрацию усилий – фактически речь идет о развитии новых многосторонних форматов с ключевыми 20–25 странами-партнерами в Азии, Африке, Латинской Америке. Такие многосторонние связи оформляются в функциональные подсистемы, которые формируются в основном в тех областях, где у участников есть общие вызовы.

Главный принцип, которым такие подсистемы могут быть стратегически привлекательны для их участников, – распределенный контроль, поскольку главный риск действующих систем, который антироссийские санкции показали лучше всего, – проблема монопольного контроля над ними. Говоря о подобных подсистемах, важно отметить, что они не обязательно охватывают крупнейшие развивающиеся страны (например, РИК, БРИКС), это могут быть и более компактные форматы, например Россия–Иран–Индия. Новый полюс также будет характеризоваться реформатированием и наполнением конкретными проектами уже действующих объединений и форматов многостороннего сотрудничества с участием РФ: БРИКС, ШОС, ЕАЭС–ОПОП и пр. Например, БРИКС может быть функциональной основой для расчетов в национальных валютах между «пятеркой» и участниками БРИКС+, институтом развития, площадкой для технологических альянсов; ШОС – площадкой для компании перестрахователя, «евразийским пожарным» по ЧС и продовольственной безопасности. ЕАЭС выходит на форматы ЕАЭС+, активно заключает договоры о зонах свободной торговли (ЗСТ) со странами Юго-Восточной Азии и переводит в практическую плоскость взаимодействие с другими интеграционными форматами (МЕРКОСУР, КАРИКОМ, Африканский союз, АСЕАН и пр.) и их странами-флагманами.

* * *

Подводя итог, отметим, что указанные изменения и прогнозы, безусловно, уже в среднесрочном периоде будут уточняться многочисленными деталями. Уверенно можно говорить о повышении вероятности «редких событий» (т. е. мы будем наблюдать «разнос» старых моделей и принципов). В целом, анализ будущего будет предполагать больше сценарности.

Наконец, монолитных стационарных решений-субститутов не будет. Успешная антисанкционная политика развития – динамическая по определению. А *санкции как системный элемент международной повестки* – феномен на десятилетия, они отражают фундаментальные процессы трансформации международных сфер влияния. Исходя из этого и должны выработываться решения, корректироваться бизнес-стратегии, внедряться и популяризироваться новые юридические практики.

Г л а в а 2

ЭКОНОМИКА РОССИИ

В УСЛОВИЯХ НОВЫХ ГЛОБАЛЬНЫХ ТРЕНДОВ И ВЫЗОВОВ

С 2022 г. санкции стали ключевым фактором давления на экономику России. За год Россия вышла на первое место в мире по числу введенных против нее санкций. Из них подавляющее большинство было введено начиная с февраля 2022 г., что больше, чем общее количество санкций, введенных за все предшествующее время против Ирана, Сирии, Северной Кореи, Беларуси, Венесуэлы и Мьянмы¹. Первый год адаптации к таким масштабным санкциям (2022) прошел гораздо успешнее, чем ожидалось (спад ВВП составил 2,1% против ожидавшихся большинством российских ведомств и международных организаций спада на 8–9% г/г²). Это было связано с благоприятной ценовой конъюнктурой на энергетических рынках и в целом успешной переориентацией экспортных поставок нефти, особенностью встроенности России в глобальные цепочки добавленной стоимости (специализация на ресурсах и «восходящее» участие в глобальных цепочках добавленной стоимости определяет меньшую подверженность санкциям), высокой адаптивностью российского бизнеса, достаточными запасами импортной продукции, что предоставило дополнительное время на замещение «выпавших» внешних связей, а также стало существенным бюджетным стимулом правительства – около 6% ВВП³.

Санкции имеют отложенное и долгосрочное воздействие, и пока пройдено только два года под давлением такого масштаба. От успешности адаптации к ним во многом зависят долгосрочные перспективы экономического развития России. Кроме того, сохраняется влияние прочих глобальных трендов развития, таких как энергетический переход, возрастание роли Азии в мировой экономике, деглобализация, изменение архитектуры мировой финансовой системы, последствия нынешнего энергетического и продовольственного кризиса. Ниже будут рассмотрены данные вызовы, их влияние на мир и российскую экономику, а также предложены возможные ответные меры.

¹ По данным Castellum. URL: <https://www.castellum.ai/russia-sanctions-dashboard>

² Доклад о денежно-кредитной политике № 2. Май 2022 / Банк России. URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/40972/2022_02_ddcp.pdf

³ Экономика России под санкциями: от адаптации к устойчивому росту: доклад к XXIV Ясинской (Апрельской) междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества. Москва, 2023 г. / Н. В. Акиндинова, Д. А. Авдеева, В. А. Бессонов [и др.]; под ред. Н. В. Акиндиновой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: ИД Высшей школы экономики, 2023.

2.1. Экономика России перед нынешними вызовами: ключевые показатели развития

В 2021 г. Россия занимала 11-е место по объему номинального ВВП в мире, объем ВВП в текущих ценах по состоянию на 2021 г. составил \$ 1,8 трлн (что составляет 1,8% от общемирового ВВП). ВВП на душу населения достиг \$ 12,2 тыс., что эквивалентно 30,9 тыс. межд. долл. и характеризует Россию как страну с уровнем дохода выше среднего по классификации Всемирного банка. С 2022 г. санкции стали ключевым фактором давления на российскую экономику.

В структуре экономики важную роль играет нефтегазовый сектор: на добычу полезных ископаемых и смежные отрасли обрабатывающей промышленности и транспорта по состоянию на 2021 г. приходилось порядка 1/5 от объема валовой добавленной стоимости (ВДС). Далее следуют торговля (13% от НДС), прочие промышленные производства (12% от НДС, без учета вышеуказанных смежных отраслей) и деятельность по операциям с недвижимым имуществом (9,9% от НДС). Доля сельского хозяйства небольшая – 4,2% от НДС. Россия занимала шестое место¹ в мире по доказанным запасам нефти (6,2% от общемировых запасов по состоянию на 2020 г., данные «Бритиш петролеум») и первое место² по доказанным запасам газа (19,9%). Такая структура экономики говорит о низкой уязвимости к климатическим рискам, но, с другой стороны, о достаточно высокой уязвимости к ситуации на нефтегазовых рынках с учетом того, что около половины (49% в 2021 г. и 45% в 2020 г.) российского товарного экспорта составляют нефть, газ (природный и сжиженный природный газ, СПГ) и продукты их переработки.

Изменения, которые происходят в мировой социально-экономической и политической сфере, в той или иной степени определяют стратегии экономического развития страны. В первую очередь это касается вопросов санкционной повестки и геополитики, распределения «баланса сил» в мире, развития энергетической отрасли и технологий, логистики и международных финансов.

2.2. Изменения в российской экономике и экономической политике

С учетом санкционных рисков в 2014–2021 гг. в России был введен ряд мер, направленных на повышение устойчивости к кризисам и внешним шокам. *В части монетарной политики* был произведен переход

¹ По данным Всемирного банка, доказанные запасы нефти в России на конец 2020 г. составили 107,8 млрд барр. По данным Минприроды РФ, однако, эта цифра выше – 31,4 млрд т (эквивалентно порядка 228,6 млрд барр.).

² По данным ВР, доказанные запасы газа в России на конец 2020 г. составили 37,4 трлн куб. м. По данным Минприроды РФ, однако, эта цифра выше – 74,5 трлн куб. м.

к плавающему валютному курсу. В 2010–2014 гг. Банк России последовательно сокращал свое присутствие на внутреннем валютном рынке, постепенно повышая гибкость курсообразования в рамках валютного коридора. С 10 ноября 2014 г. в России был установлен режим плавающего валютного курса и таргетирования инфляции. Плавающий курс рубля выполняет роль своего рода «стабилизатора», позволяя экономике подстраиваться под меняющиеся внешние условия и нивелировать внешние риски¹.

Со стороны фискальной политики произошло изменение архитектуры бюджетного правила. С 2018 г. единым суверенным фондом стал Фонд национального благосостояния (ФНБ). Введены новые правила пополнения и расходования средств, а также правила размещения средств в иностранных валютах (исключен доллар США из структуры ФНБ), которые усилили «подушку безопасности» на случай снижения нефтегазовых цен, а также сделали ее менее подверженной финансовым санкциям.

ФНБ пополнялся за счет: 1) дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета свыше цены отсечения (введена новая цена отсечения \$ 40/барр. нефти марки Urals в ценах 2017 г. с ежегодной индексацией на 2%²); 2) доходов от управления средствами ФНБ³.

Средства ФНБ условно делятся на две части – ликвидную и неликвидную (соотношение примерно 4:1). Ликвидные средства ФНБ, превышающие порог в 7% ВВП, по закону могли быть потрачены и инвестированы⁴. С ноября 2021 г. порог был повышен до 10% от ВВП – этот порог по оценке Минфина должен быть достигнут только к 2024 г. Цель повышения порога – снижение долгосрочных рисков, связанных с энергопереходом развитых стран к низкоуглеродной экономике (что, как ожидалось, могло привести к падению цен на энергоносители; см. ниже: «Четвертый энергетический переход, зеленая экономика и развитие технологий», с. 36–37). По состоянию на 1 января 2022 г. объем ликвидных активов фонда составил 7,3% от ВВП, а совокупный объем – 11,7% от ВВП.

Кроме этого, в 2021 г. на фоне растущих санкционных рисков существенно изменилась валютная структура ФНБ – сначала по состоянию на 1 февраля в структуру ФНБ вошли иена (5%) и китайский юань (15%), а доли доллара США и евро были снижены с 45% до 35% каждая. Впоследствии (в июне) Минфин запустил программу «дедолларизации ФНБ», и на 1 июля 2021 г. доллар США был исключен из структуры фонда (доля

¹ Режим валютного курса Банка России. URL: https://www.cbr.ru/dkp/exchange_rate/; Дежно-кредитная политика. URL: <https://www.cbr.ru/dkp/>

² О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета: Федеральный закон от 29.07.2017 № 262-ФЗ (последняя редакция). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221192/

³ То есть от тех средств, которые размещались в финансовые активы высокой надежности и иностранную валюту, – те же инструменты, в которые размещаются международные резервы ЦБ РФ.

⁴ В. В. Путин допустил, что средства ФНБ могут направить на поддержку некоторых категорий граждан. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4292178>

китайского юаня выросла до 30%, евро – до 40%, а также появилось золото, на которое приходилось 20% активов).

В 2020 г. при превышении порога часть ФНБ была потрачена на поддержку населения и другие социальные расходы. В 2021 г. часть ликвидных средств фонда свыше порогового значения была направлена на ряд инфраструктурных проектов (в том числе ОАО «РЖД» (строительство БАМа и Транссиба), а также Росавтодора (строительство ЦКАД)).

Таким образом, ФНБ выполняет функции более рискованного, но потенциально более доходного инструмента для Правительства РФ.

Ликвидная часть ФНБ – часть золотовалютных резервов России. Несмотря на высокую волатильность притока/оттока капитала на фоне кризисов и геополитической напряженности, профицит текущего счета платежного баланса и вышеуказанные фискальные и монетарные меры позволяли России накапливать золотовалютные резервы (\$ 630,6 млрд или 35,5% от ВВП на конец 2021 г.). С февраля 2022 г. значительная часть¹ золотовалютных резервов (в том числе и ФНБ) заморожена, однако высокий профицит текущего счета платежного баланса (на фоне сокращения импорта) и введенные ограничения на движение капитала обеспечивают стабильный приток валюты в страну, несмотря на санкции.

Проводимые в стране реформы, однако, коснулись не только макроэкономической политики.

В реальном секторе программа импортозамещения, несмотря на значительную критику со стороны населения, бизнес-сообщества и даже правительства², все же оказала некоторое положительное влияние на рост активности российских производителей. По данным Росстата, в 2010–2014 гг. на долю импортных потребительских товаров в товарных ресурсах розничной торговли приходилось 42–44%, в 2015 г. из-за кризиса их доля снизилась до 38% и впоследствии оставалась в диапазоне 35–39%. Наибольшие успехи в импортозамещении были достигнуты в сельском хозяйстве и пищевой промышленности: по отдельным категориям товаров (свинина и птица, масла, колбасные изделия, сыры) доля отечественных товаров в потреблении существенно выросла. Однако скорость импортозамещения в машиностроении и смежных отраслях остается низкой.

Существенные изменения коснулись нефтегазовой отрасли и смежных отраслей. В 2000–2021 гг. общий стоимостной объем товарного экспорта вырос в пять раз, в то время как доля в нем основных энергетических продуктов снизилась. В 2000-е годы высокие цены на нефть и газ, высокий уровень их добычи и растущий экспорт во многом обеспечивали рост экономики страны. Доля энергетического экспорта в стоимостном объеме

¹ Минфин заявил о заморозке \$ 300 млрд золотовалютных резервов из-за санкций. URL: <https://www.rbc.ru/economics/13/03/2022/622dd6ee9a7947081b63341c>

² Клишас заявил о провале программы импортозамещения в России. URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/05/2022/6285f0c79a7947c127bab983>

общего товарного экспорта России выросла с 54% в 2000 г. до 66% в 2010 г. (а доля сырьевого, т. е. без учета нефтепродуктов, – с 42% до 48% соответственно) и достигла максимума в 2013 г. – 68%.

Однако технологическое развитие экономики и повышение устойчивости невозможно без развития более сложных производств, например переработки углеводородов. В 2000-е – начале 2010-х годов по глубине переработки нефти развитые страны существенно опережали Россию: глубина переработки нефти в США составляла 97%, в Западной Европе – 95%, в то время как в России она была порядка 70%¹. В последние годы, однако, за счет постепенного обновления российских нефтеперерабатывающих заводов наблюдается увеличение глубины переработки нефти: в 2018 г. она выросла до 83,4%², а в первом полугодии 2022 г. – до 83,9%³. Развивается также химическая промышленность – ее доля в валовой добавленной стоимости (ВДС) выросла с 0,9% в 2011 г. до 1,4% в 2021 г. Благодаря этому, а также вследствие снижения цен на нефть и санкционного давления в 2015–2021 гг. доля энергетического экспорта существенно снизилась (в среднем составила 53%). Несмотря на эти позитивные тенденции, как и в случае с сельским хозяйством и другими отраслями промышленности, остается зависимость (по отдельным позициям – критическая) от импортного оборудования и компонентов.

Наряду с этим бизнесом были созданы значительные запасы импортной продукции, в том числе компонентов и оборудования⁴.

В финансовом секторе в 2013–2021 гг. Центробанк проводил оптимизацию количественной и качественной структуры участников финансового рынка, в общей сложности отозвав лицензии у 451 банка и 44 небанковских организаций. Кроме того, была инициирована реформа надзора, изменен механизм банковских санаций, проведена реформа ОСАГО и расширена система страхования вкладов (как граждан, так и предпринимателей), а главное – создана система передачи финансовых сообщений Банка России (СПФС) как альтернатива SWIFT (см. ниже: «Перестройка архитектуры мировой финансовой системы», с. 34–36).

Реформы в макроэкономической политике, благоприятная конъюнктура на сырьевых рынках, а также наличие запасов (в том числе импортных) позволили российской экономике пройти первые три квартала 2022 г. с меньшими экономическими потерями, чем первоначально ожидалось.

¹ [Чеботова В. И., Уланов В. В.] Глубина переработки нефти в России // Neftegaz.RU. 2021. № 1 (январь). URL: <https://magazine.neftegaz.ru/articles/pererabotka/661187-glubina-pererabotki-nefti-v-rossii/>

² Рябов В. А. О кризисных проблемах в нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности // Нефть и газ Сибири. 2019. №1 (34). С. 38–41.

³ По данным Neftegaz.ru

⁴ По словам председателя Банка России Э. Набиуллиной (см.: ЦБ ждет старта трансформации экономики в ближайшие месяцы. Какой будет эта перестройка. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2022/04/18/918674-tsb-zhdet-starta>).

2.3. Глобальные долгосрочные мировые тренды: возможности и риски для России

Рост геополитических рисков

В мире наблюдается обострение геополитических рисков. В условиях быстрого роста ВВП развивающихся экономик (см. ниже: «Подъем Азии и перераспределение “баланса сил” в мире», с. 31–32) растет мировая конкуренция со стороны производителей из этих стран, как со стороны абсолютных объемов торговли («несложные» товары производятся по более низким ценам), так и в части технологического развития. Развитые страны теряют часть контроля над рынком, что оказывает давление на их экономическое развитие и несколько снижает их значимость на мировой арене (см. ниже: «Перестройка архитектуры мировой финансовой системы», «Подъем Азии перераспределение “баланса сил” в мире», с. 32–33). В результате все больше и больше стран мира, в основном развитых, пытаются «удержать» контроль над пространством, в том числе используя различные рычаги давления (политические, экономические, юридические, социальные и др.) на другие государства.

Рост геополитической напряженности сегодня выражается в увеличении количества и глубины санкций и введении все большего числа протекционистских мер (см. ниже: «Деглобализационный тренд в мировой экономике», с. 30–31), выводящих мировую экономику на деглобализационный тренд.

После кризиса 2008–2009 гг. страны стали более активно использовать различные *торговые ограничения*. По данным GlobalTradeAlert, в 2020 г. страны суммарно ввели 4956 торговых ограничений¹ (экспортных и импортных) – до этого их ежегодное количество не превышало 3000. Количество либерализационных мер² также увеличилось (846 в 2020 г.), до этого в среднем принималось 550–600 мер по либерализации³.

Санкции стали инструментом не только внешней политики, но и внутривополитической конкуренции, они активно применяются не только против России, но и Китая, Ирана, Сирии, Белоруссии и других стран. По состоянию на 5 апреля 2023 г. Россия занимала первое место в мире по числу введенных санкций – всего 15 311 мер (из них 2695 были введены до

¹ Под *ограничительными мерами* понимаются те, что препятствуют свободному трансграничному передвижению товаров и услуг или ограничивают объем внешнеторговых операций. В их число входят экспортные и иные субсидии, тарифные ограничения, протекционистские меры, торговые инвестиции.

² *Меры по либерализации* – это меры, способствующие увеличению объема внешнеторговых операций. В их числе – понижение тарифов, неавтоматическое лицензирование (разовое разрешение на импорт или экспорт товара), квотирование, экспортные и иные субсидии, инвестиционные меры.

³ См.: https://www.globaltradealert.org/global_dynamics

февраля 2022 г., а остальные 12 616 – начиная с этого времени)¹, что втрое превышает количество санкций, введенных против Ирана (4453 мер), и в пять раз больше, чем против Сирии (2660 мер). Это самое большое количество санкций в истории из когда-либо введенных в отношении одной страны. Для экономики России санкционное давление с 2022 г. стало одним из ключевых вызовов для развития. Однако обеспеченность необходимыми ресурсами (в том числе ведущие позиции в мире по производству ряда сырьевых товаров) существенно повышают адаптационные возможности экономики и пока препятствуют экономической изоляции.

Деглобализационный тренд в мировой экономике

Глобализация на протяжении десятилетий определяла международную торговлю, была основой технологического развития отраслей и фактором экономического роста многих стран и регионов. Однако геополитическая напряженность, рост протекционистских настроений, последствия пандемии COVID-19, проблемы с цепочками поставок и трансформация мировой финансовой системы привели к структурным изменениям международного рынка обмена товарами и услугами и развернули деглобализационный тренд. Открытость экономики (сумма экспорта и импорта в процентах к ВВП) – один из ключевых индикаторов, определяющих процессы глобализации и деглобализации. Начиная с 2008 г. на глобальном уровне это соотношение снижается², хотя и несколько волнообразно из-за череды кризисов – с 61 до 52% в 2020 г. И хотя мы ожидаем некоторое восстановление в 2021 г., вряд ли оно будет выше пика 2008 г., т. е. тренд на деглобализацию продолжится.

У. Беллоу был одним из первых, кто провел фундаментальное исследование процессов деглобализации, выделив ключевые противоречия текущего состояния капиталистической глобализации³. Например, ситуация, когда развитые страны оказывают давление на развивающиеся – это может быть как в отношении экономики и политики (требование об иницировании процессов приватизации для получения кредитов от МВФ), так и дополнительных стандартов, предъявляемых к производству продукции (углеродный налог ЕС) и др. – подрывает концепцию равенства стран мира. Выход Великобритании из ЕС, торговые войны, увеличение числа тарифов, сокращение глобальных цепочек создания стоимости, процессы дедолларизации и регионализации (например, создание в 2020–2022 гг. крупнейшей в мире ЗСТ – всестороннего регионального экономического партнерства, в которое входят 10 стран АСЕАН, а также Австралия, Ки-

¹ Исходя из базы данных по отслеживанию санкций Castellum.ai. URL: <https://www.castellum.ai/russia-sanctions-dashboard>

² Trade (% of GDP). URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS>

³ Bello W. Deglobalization – Ideas for a New World Economy (Global Issues). London, Zed-Books, 2004.

тай, Новая Зеландия, Южная Корея и Япония) – все это примеры деглобализации, сфера влияния которой становится все более широкой.

На первый взгляд доля России в мировом товарообороте невысокая (1,7% в 2021 г.), но РФ является важным экспортером ресурсов и одним из ключевых торговых партнеров для некоторых стран мира, большая часть которых находится в Евразии (например, страны ЕАЭС, Турция, Узбекистан и др.). Для России деглобализационный тренд и распространение санкций означают необходимость:

- усиления региональных форматов сотрудничества, в первую очередь через ЕАЭС;
- расширения сотрудничества с географически близкими дружественными странами;
- повышения технологической независимости по критически важной продукции;
- формирования условий для технологического развития в условиях санкционного давления.

Подъем Азии и перераспределение «баланса сил» в мире

В мировой экономике наблюдается рост значимости азиатских стран, который произошел главным образом на фоне высокого экономического роста Китая, Индии и других стран региона. Например, Китай в 2016 г. обошел США по объему ВВП и по паритету покупательной способности (ППС), а в 2020 г. вышел на первое место в мире по объему международной торговли (доля Китая в мировом внешнеторговом обороте выросла с 2,5% в 2000 г. до 11,5% в 2020, а США – снизилась с 18,5% до 11,1% соответственно). Существует высокая вероятность того, что развивающиеся страны Азии продолжают опережать развитые страны Европы и Нового Света по скорости роста ВВП, качеству экономического развития (с меньшим количеством накопленных макроэкономических дисбалансов) и увеличению численности населения, что усилит их роль как ключевых игроков на мировой арене.

Этот процесс значим для России и уже привел к ряду изменений во внешней политике страны. Своеобразным результатом этих двух явлений – *подъема Азии и усиления геополитической напряженности* – стало создание концепции «Поворот на Восток» в 2012 г. и формирование Евразийского экономического союза (1 января 2015 г.).

«Поворот на Восток» в первую очередь характеризуется растущей значимостью российско-китайских отношений. В частности, с 2010 по 2021 г. доля Китая в общем товарообороте России увеличилась с 4,5% до 17,9%, в то время как доля ключевых европейских торговых партнеров за этот же период снизилась с почти 50% (1) до 36% (2)¹. Доля США во внешней

¹ По данным Росстата, в 2010 г. 48,4% внешней торговли приходилось на 21 страну Европы (Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испа-

торговле, однако, оставалась относительно стабильной – порядка 3–4% от общего стоимостного объема.

В результате в 2021 г. Китай находился на первом месте как ключевая страна-партнер России по внешней торговле, обогнав европейские страны (Великобритания, Нидерланды, Германия, Италия, Польша, Финляндия, Франция и др.), а по итогам 2022 г. усилил свои позиции.

Что касается *ЕАЭС*, мы видим постепенное увеличение значения и объемов торговли между государствами – членами *ЕАЭС*. Так, по данным Росстата в 2021 г. на долю стран *ЕАЭС* приходилось 8,8% в общем объеме внешней торговли России против 8,1% в 2015 г. Это говорит о том, что рост объемов торговли России с четырьмя другими странами – участниками *ЕАЭС* несколько превышает рост ее совокупного внешнего товарооборота.

Таким образом, для России подъем Азии – это возможность расширения международной кооперации в части внешней торговли и инвестиций, что обусловлено не только экономическим развитием азиатских стран и относительной близостью их расположения (перспектива расширения экспортных поставок), но также растущим санкционным давлением со стороны западных стран (диверсификация торговли и инвестиций).

Перестройка архитектуры мировой финансовой системы

Стоит признать, что заморозка золотовалютных резервов Ирана и России создала своеобразный прецедент, результатом которого стало снижение уровня международного доверия (в особенности развивающихся государств) к доллару США, что является еще одним аргументом в пользу частичного пересмотра архитектуры мировой финансовой системы и ослабления мировой финансовой интеграции (наряду с усилением геополитических рисков, наличием макроэкономических дисбалансов в США и постепенным смещением центра экономической мощи в Азию).

В настоящее время мы не можем говорить о полном пересмотре мировой финансовой системы; всеобъемлющий уход от доллара США пока невозможен, так как это единственная валюта, которая имеет относительно надежные институты страны-эмитента, открытые рынки капитала (в отличие от Китая), высокую ликвидность казначейских облигаций (в отличие от Европы) и полную конвертируемость. Тем не менее мы видим обновление архитектуры мировой финансовой системы (особенно в развивающихся странах), о чем свидетельствует диверсификация резервов через усиление процессов дедолларизации (на валютные резервы в долларах

ния, Италия, Нидерланды, Норвегия, Польша, Румыния, Словакия, Великобритания, Финляндия, Франция, Чехия, Швейцария, Швеция) (1); Товарооборот России с поддерживавшими санкции странами по состоянию на 2021 г. составил 54%. URL: <https://www.rbc.ru/economics/21/03/2022/62381ae19a79473a66885e58> (2).

США в первом квартале 2022 г. приходилось 58,9% против 66% в первом квартале 2015 г.).

Среди причин изменения структуры резервов можно выделить геополитические соображения (увеличение доли резервов в альтернативных валютах в России, Израиле, Китае, Турции, Чили и др.), а также ослабление доминирования доллара США на мировом рынке энергоресурсов (в том числе использование национальной валюты КНР при расчетах за часть поставок нефти из Саудовской Аравии в Китай и оплаты российского газа компаниями ЕС за рубли). Еще одним немаловажным фактором является расширение использования цифровых национальных валют (юань, российский рубль и др.) и создание платежных систем в альтернативных валютах, независимых от SWIFT и доллара США. К ним относятся Национальная китайская система банковских переводов CIPS (Cross-border Interbank Payment System) и Система передачи финансовых сообщений Банка России (СПФС), созданная в 2014–2017 гг. как ответ на резолюцию Европарламента 2014 г. по вопросу об исключении России из системы международных расчетов SWIFT (на тот момент резолюция не была исполнена).

Первыми иностранными участниками, которые начали присоединяться к системе СПФС в 2018 г., были контрагенты из Беларуси, Индии и Китая¹. К середине 2022 г. в системе было зарегистрировано 389 членов из 12 стран². Кроме того, после отключения 10 ключевых российских банков от SWIFT в начале 2022 г. именно СПФС Банка России сыграла главную роль в обеспечении нормального обмена платежами как между контрагентами внутри страны, так и из-за рубежа.

Таким образом, снижение доли доллара США и евро в системе международных платежей – долгосрочный, но медленно развивающийся тренд. Происходит это за счет растущей роли стран Азии в мировой экономике, регионализации и санкционного давления на многие крупнейшие экономики. Санкционная риторика 2022 г. привела к ускорению этих процессов.

Яркими примерами ускорения процесса перестройки валютной системы стали китайско-арабский саммит в декабре 2022 г. и подписание «Всеобъемлющего соглашения о стратегическом партнерстве», в рамках которого обсуждается перевод торговли нефтью между этими странами из долларов США в юани³, а также инициативы КНР и Бразилии о переводе

¹ Восемь зарубежных банков подключились к российскому аналогу SWIFT. URL: <https://ria.ru/20191002/1559347369.html>; Узы связи: ЦБ создает новый способ расчетов с КНР и Индией. URL: <https://www.banki.ru/news/bankpress/?id=10909347>

² Центробанк сообщил, что СПФС в 2022 году расширилась на 64 участника. URL: https://tass.ru/ekonomika/15007375?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D

³ Мониторинг мировой экономики и геополитических рисков факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ (GlobBaro HSE №9). Тренды 2022 года: перед угрозой стагнации / [А. А. Зайцев, К. А. Бондаренко, Л. М. Соколычиков и др.]; Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики, Факультет мировой эконо-

всей торговли в юани и инициативы Аргентины и Бразилии о создании совместной единой валюты.

Для России это означает необходимость дальнейшего увеличения расчетов международной торговли в рублях и национальных валютах дружественных стран, а также расширения использования национальной платежной системы. Кроме того, в мире нарастает необходимость создания международной системы, основанной на нескольких валютах (корзине валют).

Четвертый энергетический переход, зеленая экономика и развитие технологий

Переход к возобновляемым источникам энергии и устойчивой энергетике обусловлен необходимостью сокращения выбросов, чтобы ограничить среднемировой рост температуры на планете до 1,5 °C к 2050 г.¹ Эта цель зафиксирована в Парижском соглашении, в рамках которого каждая ратифицирующая его страна должна определить национальные вклады в борьбу с изменением климата. Устойчивое развитие и зеленая экономика (удовлетворение текущих потребностей человека и наращивание экономического потенциала при сохранении окружающей среды и ресурсов²) постепенно становятся неотъемлемой частью национальных долгосрочных стратегий развития многих стран мира (например, «Greenddeal» в ЕС, стратегий зеленой экономики в Китае и др.). Таким образом, в настоящее время происходит уже четвертый энергетический переход³ в мировой истории; он включает комплекс из четырех технологических элементов: 1) энергоэффективность; 2) декарбонизация; 3) децентрализация; 4) цифровизация.

Текущий энергетический переход неразрывно связан с развитием шестого технологического уклада, который включает развитие биотехнологий и нанотехнологий (создание новых структур живой и неживой материи на основе алгоритмов самовоспроизводства), робототехники, систем искусственного интеллекта, глобальных информационных сетей и интегрированных высокоскоростных транспортных систем⁴.

мики и мировой политики, Департамент мировой экономики, Центр комплексных европейских и международных исследований. 2022. Декабрь. URL: <https://wec.hse.ru/mirror/pubs/share/803968883.pdf>

¹ Что такое Парижское соглашение? URL: <https://unfccc.int/ru/peregovornyy-process-ivstrechi/parizhskoe-soglasenie/chto-takoe-parizhskoe-soglasenie>

² Costanza R. (1989) What is ecological economics? Ecological Economics, 1 (1), 1–7. URL: [https://doi.org/10.1016/0921-8009\(89\)90020-7](https://doi.org/10.1016/0921-8009(89)90020-7)

³ Первый энергопереход характеризовался снижением доли биотоплива и увеличением доли угля в общем объеме энергопотребления, второй основывался на росте потребления нефти, а третий – газа.

⁴ Нанотехнологии как ключевой фактор нового технологического уклада в экономике / под ред. академика РАН С.Ю. Глазьева и профессора В.В. Харитоновой. М.: Тривант, 2009. 304 с.

Среди основополагающих технологий перехода – рост использования возобновляемых источников энергии (ВИЭ), т. е. атомной энергетики, гидроэнергетики и других типов ВИЭ, разработка накопителей, приборов улавливания углерода и др. По данным различных организаций, на ВИЭ сегодня приходится от 10–12%¹ до 15–16%² от общего объема произведенной в мире первичной энергии.

В результате зеленой повестки в долгосрочной перспективе ожидается снижение спроса на более «грязные» энергетические товары, например, ЕИА прогнозирует³ падение потребления угля на 1,9% в 2050 г. по сравнению с 2021 г. Потребление нефти и газа, однако, по прогнозам агентства, продолжит расти (по +0,4% за аналогичный период времени), хотя и существенно более медленными темпами, чем объем генерации энергии из возобновляемых источников (+ 3,8%). В результате к 2050 г. ожидается, что доля ВИЭ составит от 21,5% до 33% в зависимости от сценария.

В то же время доля ВИЭ в России не превышает 0,5% от общего объема выработки энергии. Меры, которые Россия предпринимала в последние годы в области зеленой повестки: развитие гидроэнергетики, увеличение производства товаров с низким содержанием углеводородов (например, безуглеродная сталь), увеличение эффективности обращения с отходами, национальный проект «Экология 2.0», углубление переработки и ратификация Парижского соглашения, – пока можно охарактеризовать как «номинальные», так как они были направлены главным образом на стремление России казаться более «зеленой» для внешнеторговых и инвестиционных стран-партнеров.

Четвертый энергопереход, станет долгосрочным вызовом для России как для страны со значительной долей нефтегазового сектора в экономике и высокими запасами углеводородов. Этот тренд означает необходимость диверсификации экспорта, развития несырьевых производств, а также, с учетом востребованности ВИЭ в мире и компетенций России, хорошие перспективы по усилению экспортных позиций на мировом рынке атомной энергетики и гидроэнергетики.

2.4. Среднесрочные вызовы для мировой экономики и их влияние на российскую экономику

С 2021 г. мировая экономика находится под давлением ряда секторальных кризисов – энергетического, логистического и продовольственного. В дополнение к фундаментальным трендам добавилось также уси-

¹ Energy demand (dd. March 2022). URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/energy-outlook/energy-demand.html>

² Поданным ЕИА. Annual Energy Outlook 2022. Total Energy Supply, Disposition, and Price Summary.

³ Поданным ЕИА. Annual Energy Outlook 2022. Total Energy Supply, Disposition, and Price Summary.

ление среднесрочных рисков – ускорение инфляции и рост долговых проблем как следствие накопленных дисбалансов (среди которых – негативные последствия ультрамягкой монетарной и фискальной политики в большинстве развитых стран мира).

Некоторые из вышеуказанных вызовов, вероятно, будут оказывать временный (например, продовольственный кризис) или несущественный (рост долговой нагрузки в отдельных странах мира) негативный эффект на экономику России, в то время как другие могут стать триггером для фундаментальных изменений.

Энергетический кризис

Переход к зеленой экономике (см.: «Четвертый энергетический переход, зеленая экономика и развитие технологий») ставит перед странами мира ряд вызовов, в том числе:

- рост спроса на природный газ (который считается чистым источником энергии) после падения спроса в период кризиса, вызванного пандемией COVID-19 в 2020 г., притом не только со стороны развитых стран, но также и развивающихся;
- ограниченное предложение энергоресурсов (последнее, например, для стран ЕС впоследствии стало еще более ограниченным после антироссийских санкций и ситуации с Северным потоком, а также их намерений отказаться от российской нефти;
- низкий уровень заполнения подземных хранилищ газа в Европе;
- более высокая цена «зеленых» товаров по сравнению с их «незелеными» аналогами.

Следствием этих факторов стал мировой энергетический кризис, который начался в третьем квартале 2021 г. и усугубился в 2022 г. из-за санкций, введенных против России.

В начале энергетического кризиса под ударом оказались как развитые, так и развивающиеся страны. В частности, в сентябре 2021 г. в Китае почти половина провинций превысила целевые показатели правительства по энергопотреблению, в результате чего начались перебои с подачей электричества, а в США возник дефицит газа на внутреннем рынке. В январе 2022 г. в Казахстане, в том числе из-за повышения тарифов на электроэнергию, начались протесты, которые перетекли в массовые беспорядки. В Ливане закрылись две крупнейшие электростанции и было введено нормирование энергии.

При высоких ценах на газ функционирование многих европейских компаний становится мало- или же нерентабельным – это касается как крупных предприятий (например, таких химических компаний, как Achema, BASF, которые вынуждены сокращать объемы производства удобрений или приостанавливать производство, это касается и металлургических компаний), так и небольших предприятий (например, собствен-

ников кафе и ресторанов в Италии и Испании, для которых увеличение расходов на электроэнергию стало причиной убытков). Энергетические компании также вынуждены поднимать тарифы на электроэнергию и устанавливать ограничения на энергопотребление, что вызывает недовольство населения.

К осени 2022 г. многим странам удалось несколько стабилизировать ситуацию за счет сокращения потребления газа населением и промышленностью, а теплая зима в Европе 2022/23 гг. дополнительно способствовала снижению цен. Тем не менее риски обострения кризиса все еще сохраняются, а последствия событий 2021–2022 гг. в виде высокой инфляции и увеличения стоимости электроэнергии продолжают оказывать давление на социально-экономическое положение стран.

Для России последствия энергетического кризиса и рост цен на энергоносители в краткосрочном периоде окажут положительный эффект как фактор поддержки текущего счета платежного баланса и доходов бюджета. В долгосрочном периоде последствия кризиса будут зависеть от того, как мир будет выходить из него. В случае если ключевым драйвером выхода из кризиса станет ускорение перехода к зеленой экономике, то фундаментальный эффект будет сильно негативным.

Логистический кризис

Логистический кризис начался в 2020 г. из-за сбоя в глобальных цепочках поставок во время пандемии COVID-19. В начале 2020 г. из-за ограничительных мер Китай сильно снизил объем производства товаров (и, соответственно, внешней торговли), но к середине года быстро восстановил производство. В ключевых торговых партнерах Китая (США, ЕС) наблюдалась противоположная ситуация – основные локдауны были введены весной-летом 2020 г. по мере распространения пандемии. В результате к середине 2020 г. на мировом рынке перевозок сложился дисбаланс: Китай как ключевая страна-экспортер производил товары, но принять их США и ЕС не могли, в результате китайские контейнеры возвращались обратно. Чтобы продавать свои товары за рубежом, Китай доплачивал перевозчикам (за то, что они везли товары из Китая, и за то, что привозили пустые контейнеры), что вызвало дефицит на мировом рынке контейнеров и стало одной из причин роста цен на перевозки (например, в августе 2021 г. цена за перевозку 12-метрового контейнера из Китая в ЕС увеличилась в 10 раз). Среди дополнительных факторов давления на цены и отрасль в целом были описанный выше энергетический кризис, очереди в портах, нехватка персонала (в Великобритании проблема была еще более существенной из-за выхода из ЕС), аварии на Суэцком канале, периодические закрытия отдельных терминалов из-за карантинных мер и др.

Россия также оказалась под влиянием этого кризиса: в конце 2021 – начале 2022 г. в портах Дальнего Востока наблюдались проблемы с приемкой контейнеров. Вследствие кризиса в России возникла необходи-

мость пересмотра локальных и региональных логистических маршрутов и совершенствования уже имеющихся мощностей¹.

Несмотря на фактическое прекращение логистических сбоев и снижение транспортных издержек, к концу 2022 г. последствия логистического кризиса вместе с карантинными ограничениями ускорили сокращение (и регионализацию) глобальных цепочек поставок: диверсификация поставок, надежность и географическая близость поставщика стали более важным фактором при организации логистики. Кроме того, это способствовало ускорению мировой инфляции и переоценке долгосрочных выгод и издержек от локализации критически важной продукции. Для России текущие санкции усиливают последствия логистического кризиса.

Продовольственный кризис

В 2021–2022 гг. наблюдался стремительный рост цен на продовольственные товары. В 2021 г. среднегодовой индекс продовольственных цен ФАО вырос в реальном выражении на 28,1% г/г, а за 2022 г. – на 14,3% г/г², но с пиковых апрельских значений 2022 г. произошло некоторое снижение цен. В дополнение к росту цен на энергоносители (и, соответственно, на азотные удобрения) и перевозки на продовольственные цены оказывали влияние наводнения, засухи и экстремально высокая температура (на фоне изменения климата), накопленные макроэкономические дисбалансы в предыдущие годы (см. ниже: «Ускорение инфляции в развивающихся и развитых странах мира 2021–2022 гг.», с. 41–42), а также (хотя и, вероятно, в меньшей степени) санкции против России и Беларуси и военный конфликт на территории Украины (2022).

Рост цен и дефицит продовольствия может привести к серьезной социальной и политической нестабильности в ряде развивающихся стран, активно импортирующих зерновые культуры (в том числе Египет, Китай, Турция, Нигерия, Индонезия, Алжир, Филиппины и ряд других азиатских и африканских стран). Аналогичный рост некогда стал одной из причин протестов и революций в ряде арабских стран («арабская весна»).

Для России рост цен на продовольствие – риск, который, с одной стороны, провоцирует ускорение внутренней инфляции, а с другой – дает возможность для роста экспортных доходов в стоимостном выражении. Однако для правительства рост цен и обеспечение продовольствием населения имеют существенно большую значимость, и поэтому, чтобы защи-

¹ Это уже было частично представлено в обновленной транспортной стратегии России до 2030 г. с прогнозом до 2035 г. (см.: Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.11.2021 № 3363-п. URL: <https://mintrans.gov.ru/ministry/targets/187/191/documents>)

² Индекс продовольственных цен ФАО. URL: <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/ru/>

тить внутренний рынок, Россия в 2021 г. ввела квоты на экспорт азотных и сложных удобрений, а в 2022 г. – квоты на экспорт ряда сельскохозяйственных товаров¹. У России как лидера по мировому экспорту зерна и одного из крупнейших экспортеров удобрений в текущих условиях есть шанс получить репутацию надежного партнера для ряда стран, а для кого-то – гаранта продовольственной безопасности.

Ускорение инфляции в развивающихся и развитых странах мира

По данным МВФ, мировой уровень инфляции в конце 2021 г. составил 6,4% против 2,8% в конце 2020 г. Это (в числе прочего) стало следствием энергетического, продовольственного и логистического кризисов и мягкой монетарной и фискальной политики в 2020–2021 гг.

При этом ускорение инфляции в развитых странах (с 0,5% в конце 2020 г. до 5,3% в конце 2021 г. – максимальный уровень инфляции с 1990 г.) было существенно более значимым, чем в развивающихся (с 4,5% до 7,3% соответственно – максимальное значение со времени финансово-экономического кризиса 2008 г.).

Для большинства развитых стран мира низкая инфляция была фундаментальной чертой экономики. Со стороны предложения в ее основе были дешевые ресурсы (земля, труд, энергия, логистика) в азиатских странах (Китай, Индия, Вьетнам и др.), куда многие развитые страны перенесли часть (иногда – большую часть) своего промышленного производства и тем самым сократили производственные издержки. Это коснулось почти всех типов промышленного производства, начиная от техники и автомобилей и заканчивая предприятиями легкой промышленности, и существенно сдерживало много лет рост цен на конечную продукцию для европейских и американских потребителей.

В странах ЕС, несмотря на относительно высокие цены на землю и труд, дешевый природный газ из России позволял в определенной степени сдерживать цены производителей. Однако в последние годы рост благосостояния населения в развивающихся странах привел к росту затрат на труд мигрантов (например, индийские IT-специалисты начали требовать увеличения заработной платы), цена на энергию выросла, а логистические проблемы стали фактором дополнительных расходов. Со стороны спроса в большей части развитых стран сохранялась ультрамягкая монетарная и стимулирующая фискальная политика (в 2020–2021 гг. ситуация ухудшилась из-за введения дополнительных стимулирующих мер), что поддерживало спрос с помощью фактически беспроцентных кредитов (фундаментально рост спроса в большинстве развитых стран ограничен как демографическими, так и экономическими факторами). В результате

¹ Правительство ввело временный запрет на экспорт сахара и зерновых. URL: <http://government.ru/news/44807/>

характер ускорения инфляции в развитых странах 2021 г. оказался далеко не «временным», а фундаментальным, что привело к усилению макроэкономических дисбалансов в 2022 г., снижению уровня жизни и пересмотру структуры потребления населения, а также к финансовым проблемам многих компаний.

В развивающихся странах ускорение инфляции вряд ли будет фундаментальным фактором, так как их фискальная и монетарная политика имеет больше пространства для маневра. Однако краткосрочный эффект ускорения инфляции окажет более сильное влияние на экономику и социальные аспекты развивающихся стран из-за более низкого уровня жизни населения. Как следствие – вероятное увеличение глобальной проблемы голода и рост численности людей, живущих за чертой бедности.

Для России глобальные проинфляционные факторы оказали давление на динамику цен: в конце 2021 г. годовая инфляция составила 8,4% против 4,9% годом ранее. Ускорение инфляции в марте 2022 г. до 17,8% г/г (рекордный уровень с сентября 2013 г. после перехода к текущему режиму денежно-кредитной политики) было главным образом вызвано не общемировым трендом на ускорение инфляции, а кардинально новыми условиями для России – ростом геополитических рисков и введением санкций, вызвавшим отток капитала и, как следствие, ослабление рубля, временным ажиотажным спросом населения. Для других стран – в основном развивающихся (Китай, Индия и др.) – Россия поставляет энергоносители с дисконтом, что может оказывать некоторый дезинфляционный эффект.

Рост долговой нагрузки и усиление рисков дефолта

Череда кризисов в последние 15 лет привела к существенному росту суверенных долговых обязательств в большинстве стран мира. При этом долговая нагрузка (соотношение уровня госдолга к ВВП) в развитых странах существенно выше, чем в развивающихся, – 119,8% от ВВП vs 65,1% от ВВП по состоянию на 2021 г. Более того, в крупных развитых странах – «Группе семи» (G7) – общая долговая нагрузка в прошлом году превысила 137% от ВВП.

Причиной долговых проблем является дефицит бюджета, а также дефицит текущего счета платежного баланса при относительно низком (или же отрицательном) балансе чистых инвестиций. Нагрузка на обслуживание государственного долга растет на фоне текущего ужесточения монетарной политики: в 2022 г. центробанки большинства стран мира повышали ставки, исключение – Китай, Россия и Турция, которые снижали ставки, и Япония, которая сохраняет ставку неизменно отрицательной с января 2016 г.

Кроме ужесточения монетарной политики дополнительное давление на рост доходностей гособлигаций оказывают следующие факторы:

- приостановка или смягчение планов правительств по снижению расходов бюджета (в странах ЕС, США, Японии, развивающихся странах);

- ухудшение дефицита платежного баланса (для большинства стран-импортеров продовольствия и энергоносителей, а также стран с высокой долей туризма в ВВП), усиление геополитических рисков (в Европе);

- снижение доверия инвесторов к политике центробанков (в Евророне и в Японии из-за продолжающегося выкупа гособлигаций наиболее «проблемных» стран);

- разница ставок. В результате риски дефолта возрастают как в развитых (южные страны ЕС, Япония), так и развивающихся странах (Египет, Лаос, Пакистан, Сальвадор, Тунис, Замбия, Руанда, Гана и др.).

В России объем государственного долга по состоянию на конец 2021 г. составил 17% от ВВП – это очень низкий уровень. С учетом текущей ситуации рост долговой нагрузки будет иметь незначительное влияние на российскую экономику.

2.5. Инструменты и механизмы реагирования на внешние вызовы

Первый (2022) год адаптации российской экономики к новым условиям прошел успешнее, чем ожидалось, и спад экономической активности оказался в 4–5 раз меньше прогнозов начала 2022 г., однако проявления полного негативного эффекта санкций, как показывает мировой опыт, стоит ожидать в средне- и долгосрочном периоде. В этой связи в современных условиях перед российской экономикой стоит непростая задача по достижению экономической и технологической безопасности (устойчивости) в кратко- и среднесрочном периоде, наряду с обеспечением условий для долгосрочного экономического развития.

Представляется, что это возможно при реализации комплекса мер и принципов экономической политики. Ниже представлены перспективные кратко- и долгосрочные меры реагирования. Первые требуют немедленной реализации, поскольку от них зависит устойчивость функционирования российской экономики. К реализации долгосрочных мер (таких, как локализация критически важных технологий/продукции, формирование внутреннего спроса на передовые отечественные технологии и разработки, развитие и восполнение потерь человеческого капитала) также стоит приступать немедленно, но горизонт планирования и получения отдачи от них гораздо больше.

2.6. Кратко- и среднесрочные меры реагирования на вызовы

Формирование сети альтернативных поставщиков импорта и диверсификация экспортных рынков

Санкции 2022 г. привели к серьезному сокращению российского импорта (преимущественно машиностроительного), от которого все еще значительно зависит российская экономика. На недружественные страны

в 2019 г.¹ приходилось порядка 55% всего российского импорта. Такая неблагоприятная с точки зрения санкционных рисков географическая структура импорта требует немедленного поиска альтернативных поставщиков и каналов импорта, диверсификации поставок. По критически важной продукции и технологиям целесообразно рассмотреть возможность параллельного запуска долгосрочных программ локализации/импортозамещения (подробнее см. далее).

Кроме того, при поиске альтернативных поставщиков импорта необходимо искать партнеров, в меньшей степени подверженных рискам вторичных санкций или зависимых от европейских и американских рынков и технологий. В случае с Китаем, как потенциальным альтернативным поставщиком, такими партнерами могут быть компании, ориентированные на внутренний рынок Китая, государственные компании или компании, уже имеющие опыт сотрудничества с подсанкционными странами².

Для России сформировался вызов переориентации экспортных потоков (нефть, газ, неэнергетический экспорт) и обеспечения для этого достаточной логистической и финансовой инфраструктуры (в том числе флота) в условиях попыток отказа недружественных стран от российских экспортных поставок. Географическая структура экспорта российских сырьевых товаров неблагоприятная с точки зрения возможных санкционных рисков. Так, по данным на 2019 г., более 60% экспорта всей продукции российского ТЭК поставлялось в недружественные страны.

На фоне отказа западных стран от российской сырой нефти в 2022 г. возник вызов переориентации поставок на новые рынки, которая была достаточно успешно проведена с точки зрения физических объемов. Однако в процессе адаптации остается экспорт природного газа и СПГ, нефтепродуктов, действуют логистические ограничения, связанные с потолком цен на российские энергоносители. В ответ на эти вызовы необходима постепенная переориентация поставок на растущие рынки Азии, Африки, Латинской Америки и создание необходимой для этого транспортной и финансовой (системы расчетов, экспортно-импортные кредиты, страхование перевозок и пр.) инфраструктуры для основных товаров российского экспорта. В противном случае создаются риски сокращения экспортных и бюджетных доходов.

В начале 2023 г. основные объемы поставок российской нефти переориентировались на Китай и Индию. Однако при выстраивании новых каналов экспорта нефти и газа также стоит *соблюдать принцип диверсифи-*

¹ Расчеты по данным ОЕС. URL: <https://oec.world/en/profile/country/rus?depthSelector1=HS4Depth&year Selector1=exportGrowthYear25>

² Энергетическое машиностроение и атомная промышленность России в условиях санкций – возможности переориентации импортных поставщиков и перспективы сотрудничества с Китаем. Отраслевое исследование ЦКЕМИ НИУ ВШЭ (2022) / А. А. Зайцев, А. А. Шевко, П. Н. Малютин, Э. Ю. Сиротин. URL: <https://cceis.hse.ru/news/712281277.html>

цированности рынков сбыта или, по крайней мере, возможность быстрого перенаправления поставок. В этой связи важным является *расширение инфраструктуры морских поставок нефти, нефтепродуктов и СПГ как наиболее гибкого способа доставки.*

При этом, несмотря на усиление торговых связей с азиатскими странами, оставлять без внимания рынки ЕС и США, составляющие более 30% мирового ВВП, представляется нецелесообразным. Данные рынки могут быть важными драйверами роста для российской неэнергетической продукции (в том числе в случае появления новых видов экспортной продукции). С учетом санкционного давления доступ на эти рынки осложнен, но построение совместных цепочек добавленной стоимости с дружественными странами и более активное прямое инвестирование для создания российских производственных площадок за рубежом могут быть инструментами для облегчения доступа на них.

Формирование финансовой и транспортной инфраструктуры, устойчивой к санкциям

Санкционное давление на Россию формирует также риски вторичных санкций для компаний из «дружественных» стран при сотрудничестве с Россией. Эти риски являются критическими при решении задач России по перестройке импортных и экспортных потоков, поскольку могут фактически блокировать сотрудничество даже с дружественными странами. В этой связи необходимо сформировать новую инфраструктуру для международного сотрудничества, устойчивую в условиях санкций, для обеспечения возможностей безрискового сотрудничества с Россией. К ней относится как финансовая, так и транспортная инфраструктура. К первой относится использование альтернативных систем банковских расчетов (российской СФПС, китайской CIPS), национальных валют в расчетах, а также формирование новых «распределенных» по странам международных систем расчетов, основанных на корзине валют (создание евразийской платежной системы, системы БРИКС).

Ограничения доступа к зарубежным логистическим услугам (к услугам перевозки, страхования и таможенным брокерским услугам), которые проявились в том числе в рамках введения «потолка цен» на российскую нефть и нефтепродукты с декабря 2022 г. и февраля 2023 г. соответственно, сформировали вызов для укрепления и создания альтернативной транспортной инфраструктуры. В его рамках необходимо усилить развитие собственного морского торгового флота и формирование сети альтернативных западных контрагентов для обслуживания торговых операций. С учетом ограничений на поставки авиакомплектующих и гражданских лайнеров из ЕС и США целесообразно продолжить импортозамещающие проекты в сфере гражданского авиапрома с расчетом на экспортную ориентацию в будущем. Рынок КНР, как крупнейший по объему спроса авиарынок мира, является перспективным с учетом полной зави-

симости от западных поставок и растущего санкционного давления на КНР.

Международное сотрудничество – усиление «поворота на Восток» и развитие регионального сотрудничества

Усиление сотрудничества в рамках интеграционных группировок, а также с дружественными странами приобретает особую значимость для России и открывает для партнеров новые рыночные ниши на российском рынке. Оно важно как для смягчения последствий санкций (замещения торговых партнеров, организации импортных поставок), так и для поиска новых рынков сбыта для российской продукции. В этой связи приобретают новое значение финансовые, торгово-экономические, институциональные и транспортно-логистические возможности, связанные с развитием ЕАЭС и его общего рынка. Усиливается роль ЕАЭС в процессах адаптации России к санкциям, научно-технологического развития, расширения торговли с третьими странами, получения доступа к технологиям, логистическим решениям и финансовым рынкам.

Встраивание в глобальные цепочки добавленной стоимости (ЦДС) остается важным источником экономического роста и расширения российского неэнергетического экспорта. В текущих условиях оно осложнено санкционным давлением. Однако выстраивание на первом этапе региональных ЦДС, как это активно делали страны АСЕАН, с последующим встраиванием в глобальные ЦДС может быть важным инструментом в текущих условиях.

При этом Россия, как крупнейший мировой экспортер нефти, газа, нефте- и газопродуктов и зерна для многих дружественных стран, способна смягчить энергетические, продовольственные и инфляционные риски путем поставки продукции по ценам с дисконтом, как она это сейчас делает для ряда стран.

Политика в отношении человеческого капитала

2022 год характеризовался существенными потерями человеческого капитала: рекордной с 1990-х годов миграции в другие страны на фоне роста геополитических рисков и объявления частичной мобилизации. Хотя система миграционного учета в России не дает возможности оценить точные масштабы релокации граждан РФ в другие государства, косвенные данные свидетельствуют о ее существенном характере. По разным оценкам, в 2022 г. из России выехало 0,5–1,2 млн человек, что, по расчетам Альфа-Банка, составляет до 1,5% всей рабочей силы¹. Это создает дополнительные трудности для российской экономики из-за усиления дефицита рабочей силы, который сформировался в последние годы. Кроме то-

¹ Орлова Н., Ростовцева И. Прогнозы на 2023 год: Осторожность предпочтительнее оптимизма // Финан.ру: [сайт]. URL: <https://www.finam.ru/publications/item/prognozy-na-2023-god-ostorozhnost-predpochtitelnee-optimizma-20221205-1510/>

го, существенным риском является то, что миграция связана с отъездом относительно молодых, высокообразованных и перспективных специалистов из сферы ИТ, банковского сектора, науки, образования и других сфер, что может дополнительно (наряду с санкциями) подрывать потенциальный долгосрочный рост российской экономики.

Высокий уровень человеческого капитала является важнейшим конкурентным преимуществом российской экономики, и государственная политика должна быть направлена на всемерное сохранение и развитие одного. В текущих условиях для предотвращения дальнейших потерь человеческого капитала необходимо предоставить законодательно закреплённые гарантии бронирования более широкому кругу граждан – работникам системно значимых отраслей экономики, сферы науки и образования. Кроме этого, целесообразно проводить политику, поощряющую сохранение связей российских компаний с гражданами РФ, работающими дистанционно (из других стран). Это можно сделать в том числе за счет более благоприятных налоговых условий для российских релокантов – снижения НДС на нерезидентов (в настоящее время – 30% с дохода) с российским гражданством.

2.7. Долгосрочные меры реагирования на вызовы

Наряду с описанными выше оперативными мерами реагирования на новые вызовы, представляется целесообразным реализовать и инициативы с более длинным горизонтом планирования. К ним относятся меры по развитию несырьевой/неэнергетической части экономики (диверсификация), рациональному импортозамещению критически важной продукции и технологий с перспективой экспортной ориентации, а также по обеспечению технологического развития в условиях санкций и ограниченного доступа на внешние рынки. В реализации данных мер особую роль играют инструменты стратегического планирования и координации развития отраслей.

Диверсификация экономики и развитие неэнергетических производств

Глобальный энергопереход для России означает необходимость активизации работы по диверсификации экономики и экспорта. Ближайшие 10 лет все еще будут достаточно благоприятны с точки зрения экспортной конъюнктуры¹, однако к 2050 г. мировой спрос на нефть, вероятно, упадет на 25–80%², в зависимости от сценария развития. Ближайшие годы должны быть использованы Россией для трансформации экономики.

¹ По данным международного энергетического агентства, WorldEnergyOutlook 2021, IEA, Paris. URL: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2021>

² bp Energy Outlook 2023 Edition, BP, London. URL: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2023.pdf>

Достижение успеха в современной мировой экономике возможно только за счет четкого понимания перспективных рынков и технологий, выбора верных стратегических приоритетов и планомерного следования им. Решать задачи диверсификации следует не только за счет формирования фундамента в таких новых перспективных сферах, как зеленая (в особенности водородная) энергетика, цифровые технологии и кибербезопасность. Нельзя забывать и об инициативах по углублению переработки сырья, и о развитии традиционных промышленных отраслей (общего машиностроения, сельскохозяйственного машиностроения, станкостроения), в которых у России все еще высока импортозависимость, учитывая возросшие риски сбоя цепочек поставок, целесообразно рассмотреть вопросы рационального импортозамещения и формирования долгосрочных программ развития.

Экономически рациональное импортозамещение критически важной продукции и технологий

Мировой опыт реагирования на сбой поставок во время пандемии COVID-19 показал, что одним из стратегических ответов была локализация (импортозамещение) критически важной продукции. При всей своей сложности данная мера достаточно активно использовалась странами, особенно в условиях санкционного и протекционистского давления. В этой связи для России локализация целесообразна для критически важной продукции, по которой высоки риски будущих сбоев поставок, а также в отраслях, имеющих значение для экономической безопасности страны (критически важное оборудование, программное обеспечение и промежуточная продукция для добывающих отраслей, энергетики, сельского хозяйства, пищевой промышленности и транспорта). Среди обязательных требований к таким проектам можно назвать четко определенные временные рамки и критерии эффективности, а также выход в средне- и долгосрочном периоде (в зависимости от технологической сложности продукции) на мировой уровень по конкурентоспособности создаваемой продукции и ее экспортная ориентация (после насыщения внутреннего рынка).

Важно отметить, что мировой логистический кризис 2020–2022 гг. и связанные с ним высокие транспортные издержки, а также санкционное давление на транспортный комплекс России с 2022 г. предопределяют экономическую рациональность локализации производств и их отдельных компонентов. Мировой опыт показывает, что логистический кризис, высокие транспортные издержки стали дополнительным аргументом в пользу локализации глобальных цепочек добавленной стоимости (ГЦДС) или способствовали переносу производственных мощностей ближе к рынкам сбыта (“onshoring” или “nearshoring”, примеры из ближайших стран: решения мировых производителей смартфонов об инвестициях и локализации в Турции, запуске производства серного бетонита на западе Казахстана на турецкой компанией Brimstone Sulphur Provider Company с целью по-

следующего экспорта в КНР и др.). На фоне растущих геополитических рисков развитые страны начинают использовать так называемый *френд-шоринг* – ограничение сети цепочек поставок до союзников и дружественных стран. Текущее санкционное давление на транспортное морское сообщение между Россией и другими странами, по сути, имеет схожие последствия с логистическим кризисом¹. Таким образом, с учетом рисков логистических сбоев целесообразна переоценка долгосрочных выгод и издержек от локализации критически важной продукции.

Обеспечение технологического развития в условиях санкций и роль стратегического планирования

В условиях санкционного давления, ограниченного доступа на внешние рынки и необходимости технологического развития возникает важная задача формирования спроса на отечественные технологии и разработки. Передовые отечественные разработки часто экспортировались за рубеж, так как на них не было спроса внутри страны (например, передовое программное обеспечение). Для технологического развития и обеспечения спроса на передовые разработки нужна координация развития отраслей на основе разработки межотраслевых проектов модернизации. Такого рода разработанные и открыто опубликованные проекты / индикативные планы создадут определенность для бизнеса и гарантию спроса на продукцию.

В этих условиях, а также из-за необходимости диверсификации экономики и реализации планов по импортозамещению возрастает роль стратегического планирования.

Кроме того, необходимо ускорить процесс разработки долгосрочной стратегии экономического развития, которая создаст базу для устойчивого и ускоренного роста российской экономики. Важно, чтобы эта стратегия учитывала новые глобальные тренды и в то же время была нацелена на решение еще докризисных структурных и институциональных проблем российской экономики: исчерпавшую себя ресурсную модель развития; все еще низкую диверсификацию экспорта и зависимость России от импорта машиностроительной продукции в стратегических отраслях; невысокое качество стратегического управления и экономических институтов; социальное неравенство, – которые являются главными ограничителями ее роста.

Быстроенная в России система проектной деятельности нуждается в совершенствовании. Основной целью проектной деятельности до сих пор являлась сбалансированность бюджета, в то время как задачам обеспечения быстрого экономического роста не уделялось должного внимания. Представляется, что необходимо сместить приоритет с обеспечения общественных благ и реализации инфраструктурных проектов² на совер-

¹ Лисовалик Я. Д. Новая парадигма: френдшоринг // РСМД; [сайт]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/novaya-paradigma-frendshoring/>

² Концентрация только на этих приоритетах противоречит опыту стран экономического чуда и неизбежно ведет к дальнейшему отставанию России от западных экономик.

шенствование технологий во всех отраслях экономики, увеличение инвестиций с целью расширения имеющихся и создания новых цепочек добавленной стоимости. Однако смещение акцента политики в сторону экономического роста невозможно без преодоления существующего конфликта интересов между Министерством финансов и ЦБ РФ, ответственных за поддержание сбалансированности бюджета и стабильности цен, с одной стороны, и Министерства экономического развития – с другой. Причем такой конфликт интересов характерен не только для России, но и для многих других стран.

Для решения отмеченных проблем и успешной реализации стратегически важных для развития России проектов целесообразным является создание органа, стоящего над министерствами по широкому спектру проблем долгосрочного управления экономикой и подчиняющегося непосредственно президенту и (или) премьер-министру, условно – Федерального агентства развития (ФАР)¹. ФАР должно иметь широкие полномочия в разработке, процессах отбора и реализации крупных проектов, координации деятельности министерств и ведомств, согласовании планов проектов с бюджетом и вовлечении представителей бизнеса, гражданского общества, профсоюзов в процесс формирования стратегий.

Также ФАР должно принимать участие в формировании макроэкономической, промышленной, внешнеторговой, налоговой и кредитно-денежной политики. В процессе разработки стратегически важных проектов и отраслевых планов развития стоит распространить опыт использования инструмента индикативного планирования, который, например, успешно применяется в Республике Татарстан. Важность создания ФАР и использования индикативного планирования демонстрирует как опыт всех стран «экономического чуда», так и опыт нынешних быстрорастущих Китая, Малайзии, Вьетнама.

Реализация отмеченных краткосрочных и долгосрочных мер, как представляется, позволит российской экономике сформировать более устойчивую систему импортных поставок и производства в целом, быстрее адаптироваться к санкционному давлению и будет способствовать технологическому и экономическому развитию.

¹ Полтерович В. М. Реформа государственной системы проектной деятельности, 2018–2019 годы // Terra Economicus. 2020. Т. 18, № 1. С. 6–27.

Глава 3

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ВНЕШНЕГО ПОЛИТИЧЕСКОГО И САНКЦИОННОГО ДАВЛЕНИЯ

3.1. Проблемы консолидации «незападных» государств в контексте санкций

Вопросы обеспечения эффективности публичной власти в условиях внешнего политического и санкционного давления становятся ключевой задачей для Российской Федерации в современных геополитических условиях.

Одним из отличительных признаков новой международной реальности, сложившейся после 24 февраля 2022 г., стала прочная внутренняя консолидация ряда «западных» государств. Ее основой стало прямое противодействие России, и эта политическая цель, по крайней мере на данный момент, вполне перевешивает как экономические трудности для этих стран, связанные с введением ими санкций против России, так и возможные национальные разногласия. В среднесрочной перспективе, думается, нет оснований для изменения данной ситуации. Такая консолидация, очевидно, усиливает позиции этих государств как по текущему «украинскому» конфликту, так и по более широкому кругу вопросов, в том числе в международных организациях.

На этом фоне возникает вопрос: возможна ли подобного рода консолидация стран, не вошедших в данную коалицию? Одним из основных глобальных геополитических итогов первых месяцев «украинского» конфликта стало то, что подавляющее большинство незападных государств не присоединилось напрямую к санкциям Запада против России. Эти страны заняли в этом вопросе гораздо более сдержанную и нейтральную позицию. Тем самым санкционная изоляция Российской Федерации в настоящий момент не носит абсолютного характера. Также с момента начала «украинского» конфликта несколько государств заявили о своем желании присоединиться к БРИКС. Представляется, что такой процесс весьма показателен. На региональном уровне подобного же рода процессы можно наблюдать также по отношению к ШОС.

Эти примеры показывают, что вопрос о вовлеченности все большего числа стран в уже институционализированную (хотя бы в минимальной степени) сферу незападного международного сотрудничества становится все более актуальным. В то же время сопоставим ли уровень консолидации с консолидацией в рамках обозначенной ранее коалиции «западных» государств как по текущей повестке, так и по широкому кругу вопросов мировой политики? По крайней мере, на данный момент ответ очевиден. Этого не происходит как на глобальном уровне, так и в региональных

форматах. Это, в частности, проявляется и в отсутствии единого консолидированного голосования «незападных» стран в Генеральной Ассамблее и других структурах ООН. Так, например, применительно к евразийскому формату ОДКБ на эту разницу подходов при голосовании в ООН прямо обращал внимание президент Республики Беларусь А. Г. Лукашенко.

Причин для этого много. К их числу стоит отнести и исторические противоречия между рядом крупных «незападных» стран. Это, очевидно, не способствует укреплению доверия между ними. Различные региональные форматы сотрудничества «незападных» стран (в Евразии, Африке, Латинской Америке) пытаются решить эту проблему или, по крайней мере, смягчить ее остроту. Но пока, на наш взгляд, это происходит лишь с ограниченным успехом. К примеру, среди членов ШОС можно упомянуть недавние конфликтные ситуации между Индией и Китаем, между Индией и Пакистаном. На постсоветском пространстве – это конфликт между Арменией и Азербайджаном. В других регионах мира также можно привести аналогичные примеры.

В то же время в рамках «Запада» исторические противоречия между отдельными странами (между Венгрией и Румынией, например, или между Польшей и Германией) если и не решены полностью, то отчетливо выведены «на задний план» и за редкими случаями не влияют на текущую политику. Общеблоковая дисциплина, как правило, не дает этому проявиться. И здесь сравнение «Запада» и «не-Запада» тоже вполне очевидно. При этом достаточно часто страны «не-Запада» не пытаются разрешить свои собственные противоречия только лишь с помощью автохтонных механизмов и прибегают здесь к помощи «Запада». Как в плане посредничества при урегулировании конфликтов (Армения–Азербайджан), так и в плане использования «западных» форматов безопасности наряду с «незападными» (Индия).

Помимо исторических противоречий и взаимного недоверия свою роль в отсутствии высокого уровня консолидации «не-Запада» играет и региональное соперничество между некоторыми его крупными странами. Это проявляется как в экономической, так и в геополитической форме. Здесь тоже проблема согласования противоречащих друг другу национальных интересов отдельных государств еще до конца не решена. И вопрос поиска компромисса и сопряжения различных региональных инициатив по-прежнему стоит на повестке дня.

Отдельная большая тема – это вопрос о пределах дистанцирования от «Запада», приемлемый для той или иной «незападной» страны. Практически каждая из них выбирает свои «красные линии» для ревизионизма. И в целом ряде случаев эти линии очень жесткие и узко очерченные. Можно, пожалуй, сказать, что осознание страной своей «незападной» идентичности, как правило, не приводит к «антизападной» политике в ее действиях. Тем самым между «незападностью» и «антизападностью» проходит очень ясная граница, перейти которую решилось лишь небольшое

число «незападных» государств. Причин для этого много. Это, несомненно, прагматизм, нежелание ставить под удар свои экономические связи с «Западом» и свое место в глобальном разделении труда и на мировых рынках.

Пример России, оценки ее действий, их возможной успешности и эффективности приобретает сейчас ключевое значение для процессов глобальной и региональной консолидации. Является ли «российский путь» своего рода флагманским для «незападной» политики или же это лишь исключение, и общий путь «не-Запада» не таков?

С ответом на вопрос, является ли Россия «флагманом» или исключением для «незападного мира», связан и вопрос о лидерских амбициях России в сообществе «незападных» стран на среднесрочную перспективу, а также об отношении других партнеров к ним.

Очевидно, что для укрепления своих внешнеполитических позиций Россия должна продемонстрировать «незападным» государствам успешность и эффективность пути суверенного развития. В частности, представляется, что от того, насколько действия России в «украинском» конфликте будут успешны, будет напрямую зависеть отношение к нам со стороны наших партнеров – как в среднесрочной, так и, вполне возможно, и в долгосрочной перспективе.

3.2. «Буферная» регионализация

В условиях, когда значительная часть крупных «незападных» государств хотя и не осудила напрямую Россию и не присоединилась к санкциям против нее, но, тем не менее, занимает в той или иной степени осторожную и выжидательную позицию, боясь попасть под вторичные санкции США, особое значение приобретает работа по выстраиванию с ними определенного типа отношений, которая, с одной стороны, отвечала бы интересам России, а с другой – учитывала озабоченности и санкционные риски других стран-партнеров.

И также очевидно, что для России большую роль будут играть различные форматы регионализации. Более того, уже сейчас можно сказать, что постепенный тренд отхода от глобализации и ее замена на те или иные формы регионализации становится все более прогрессирующим. К примеру, одной из тем Санкт-Петербургского международного экономического форума 2022 г. стал акцент на прерывании глобализации в ее прежнем виде. Как отметил президент Республики Казахстан Касым-Жамарт Токаев в своем выступлении на пленарном заседании: «На смену глобализации пришла эпоха регионализации со всеми ее достоинствами и врожденными недостатками. Как бы то ни было, ускоряется процесс реформирования традиционных экономических моделей и торговых маршрутов. <...> Странам нашего региона важно не просто найти правильные от-

веты на все эти вызовы, но и постараться извлечь из них максимальную пользу. Поэтому нам предстоит последовательно реализовывать весь потенциал сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза».

В условиях, когда именно регионализация может заменить глобализацию в качестве основного драйвера мирового социально-экономического развития, эта общность интересов и, как любят говорить наши китайские коллеги, общность судьбы становится ключевым условием успеха и устойчивой эффективностью.

Положение России в этой новой ситуации по понятным причинам является особенно показательным. С одной стороны, Россия осознанно вывела себя за рамки «западноцентричной» глобализации. С другой стороны, партнеры России в «незападном» мире тоже оказались в ситуации выбора. Полностью занять сторону России решилось лишь одно государство – Республика Беларусь. Все остальные проявили ту или иную степень сдержанности, впрочем, вполне понятную и объяснимую, если посмотреть на ситуацию с точки зрения собственных национальных интересов каждой из этих стран.

Даже если глобализация клонится к закату, рвать свои связи с «Западом» ради России, вероятно, сейчас мало кто готов из крупных «незападных» стран. Другое дело, что практически все крупные государства «не-Запада» не поддались на давление США и ЕС и не присоединились открыто к их санкционной коалиции. И вот это действительно является реальным успехом России в сложившейся ситуации и плодом ее усилий по выстраиванию глобальной «незападной» идентичности в предыдущие годы.

Где-то такая позиция «незападных» партнеров России была более ожидаемой, где-то менее, а по отношению к целому ряду стран такой уровень их самостоятельности от «Запада», стал для России «приятным сюрпризом». В первую очередь это Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты. По отношению к иным странам у нас могли бы быть опасения, что Россию поддержат меньше, чем это случилось в реальности (примером чего может служить Индия). Где-то, напротив, наши ожидания были более сильными, а реальность оказалась более скромной. Но такова жизнь. И уж совсем неожиданной, судя по всему предыдущему контексту, была та сдержанность, которую продемонстрировали некоторые военнополитические противники России из совсем недавнего прошлого. Как пример, это Грузия, которая не в последнюю очередь именно за это не получила сейчас статуса кандидата в члены ЕС. При том что объективно ситуация и по борьбе с коррупцией, и по прозрачности институтов, и по верховенству права (rule of law) в Грузии гораздо лучше, чем в Украине и Молдове.

В итоге сложилась ситуация, когда Россия уж точно вне «западноцентричной» глобализации, а другие «незападные» государства по-прежнему ее часть, но не порывают с Россией. Как вполне реальную среднесрочную

перспективу можно очертить то, что Россия сейчас очень многие внешне-экономические транзакции будет осуществлять не напрямую, а через посредство некоторых «незападных» стран. Президент Казахстана в упомянутой выше речи в Петербурге в этой связи прямо и смело сказал: «Казахстан здесь мог бы сыграть полезную роль некоего буферного рынка». Смело потому, что вторичных санкций никто не отменял. Естественно, их риск будут просчитывать все «незападные» партнеры России. И новое русское слово «оверкомплаенс» (overcompliance), когда опасение попасть под вторичные санкции будет удерживать наших партнеров даже от разрешенных санкциями операций, несомненно, будет играть свою роль.

Но в то же время, будем откровенны, такого рода буферные рынки для страны, попавшей под санкции, предоставляют для всех ее государств-партнеров вполне осязаемую дополнительную возможность серьезных прибылей – причем возможность, вдруг появившуюся из ниоткуда. И было бы абсолютно непрагматично такую возможность не использовать

Если говорить в этой связи о санкционном опыте других стран, то здесь весьма показательна практика Ирана. Такого рода буферные рынки за годы санкций сложились и достаточно эффективно функционируют в странах региона по отношению к Ирану. За годы антииранских санкций здесь уже накоплен немалый опыт в финансовом, менеджериальном, институциональном, логистическом и иных аспектах. И этот опыт вполне применим к созданию новых буферов, уже по отношению к России. Конечно, всегда можно сказать, что это как минимум подрывает стандарты ESG. Но реальность разделенного санкциями мира такова, что буферная экономика была, есть и будет. И в ее рамках будут возникать компании, для которых, скорее всего, «западноцентрично» понятые стандарты ESG вряд ли станут приоритетом.

В этом складывании буферной экономики есть еще один аспект. Суть его в том, что мы уже начинаем наблюдать конкуренцию потенциальных буферных рынков для России между собой. Здесь, с одной стороны, уже чувствуется влияние существующих геополитических разломов внутри стран «не-Запада», между Пакистаном и Индией, между Индией и Китаем, между арабскими странами Залива и Турцией, между Турцией и Арменией, между Казахстаном и Узбекистаном и т. д. Естественно, что все это сейчас требует от России и российских компаний двойной деликатности: с одной стороны, по поддержанию конструктивных отношений одновременно с соперничающими между собой партнерами (это фактор, который был и раньше, но сейчас, вполне возможно, усилится), а с другой – учета новых санкционно-буферных реалий. Но, впрочем, может быть и так, что места на буферном рынке для России хватит всем. Россия – она ведь большая.

Итак, среднесрочное будущее России – это буферная регионализация. А есть ли «программа максимум» в сложившейся ситуации? Она может

возникнуть, если наметившиеся сейчас первые ростки трендов по дедолларизации, по реальной регионализации мировой экономики, по переходу от доминирования финансового и сервисного секторов к новой индустриализации будут укрепляться и становиться все более масштабной реальностью. Если это произойдет, тогда и можно будет уверенно сказать, что российский пример или российский эксперимент по осознанному выходу из «западноцентричной» глобализации стал не просчетом, а действительно «первой ласточкой» нового мира.

3.3. Национальный опыт преодоления санкций: Венесуэла

В контексте вышеописанных условий немаловажным для России будет обратить внимание на опыт, накопленный другими странами, которые находятся под бременем санкций. При всей понятной разнице географических и экономических условий, в которых находятся эти страны, те или иные элементы их антисанкционных практик могут быть полезны для России и потому заслуживают самого пристального внимания с нашей стороны. Анализ такого опыта уже активно проводится на экспертном уровне в России на различных аналитических площадках, в том числе экспертами международного дискуссионного клуба «Валдай». По итогам осмысления и изучения подобного опыта можно сделать следующие наблюдения.

Одной из стран, чей опыт может быть небесполезен для России, является Венесуэла. Она в последнее десятилетие также оказалась под жесткими санкциями США. Еще в декабре 2014 г. Конгрессом США был принят закон «О защите прав человека и гражданского общества в Венесуэле», который установил санкционный режим в отношении этой страны. На базе этого закона президент США в марте 2015 г. издал указ, в котором Венесуэла была охарактеризована «необычной и чрезвычайной угрозой национальной безопасности и внешней политике Соединенных Штатов». Последовал ряд санкций США против венесуэльских государственных чиновников. В 2017 г. при администрации Дональда Трампа масштабы применения таких санкций были усилены как часть так называемого максимального давления, направленного на то, чтобы вынудить народ Венесуэлы сменить правительство. Однако ожидаемый результат не был достигнут. Венесуэла нашла свои варианты противостояния фактической блокаде и сформировала свой правовой инструмент для защиты экономики и суверенитета – закон «О борьбе с блокадой».

Для оценки объема блокады Венесуэлы важно знать, что она входит в первую пятерку стран, находящихся под санкциями США. Против нее сформировано около 400 санкций. Активы Венесуэлы за рубежом на сумму более \$ 7 млрд были заморожены: 31 т золота Венесуэлы до сих пор хранится в Банке Англии, а Citgo, дочерняя нефтяная компания Венесуэлы

в США, больше не контролируется Венесуэлой. По меньшей мере 157 человек, а также 153 предприятия, часть из которых принадлежит государству, подверглись санкциям. Под санкциями оказались нефтяные танкеры и другие суда Венесуэлы, а также национальная авиакомпания, рейсы которой в условиях пандемии были направлены на репатриацию живущих в тяжелых экономических условиях венесуэльцев за границей. Сейчас Венесуэла не имеет доступа к SWIFT, коммерциализация венесуэльской нефти и золота запрещена, и страна не может пересмотреть или реструктурировать свой долг. Поставки в Венесуэлу и их содержимое конфискуются властями США, и существует запрет на закупки для программы субсидирования продуктов питания Венесуэлы, известной как CLAP. Венесуэльский дипломат и специальный посланник Алекс Сааб, который организовывал импорт ряда товаров – от сырья для удобрений и запасных частей до предметов, необходимых для обеспечения нормального функционирования основных общественных услуг, в частности водоснабжения, электричества, утилизации отходов и телекоммуникации, – был арестован.

Кроме того, в период пандемии COVID-19, хотя у Венесуэлы хватало средств для оплаты вакцин всему населению, стране не дали использовать собственные деньги для закупки вакцин, поскольку ее счета были заблокированы. Платежи, не заблокированные США, также были остановлены безо всяких объяснений. По сути, Венесуэла была не просто «подвергнута санкциям» или заблокирована. Налицо было открытое преследование, направленное на то, чтобы парализовать венесуэльскую экономику и оказать давление на правительство президента Николаса Мадуро.

Столкнувшись с необходимостью преодоления экономического кризиса, вызванного последствиями санкций, Венесуэла приняла законодательный акт, который позволил правительству получить инструменты, гарантирующие его экономическую защиту. 12 октября 2020 г. Национальной конституционной ассамблеей был одобрен Конституционный Закон о борьбе с блокадой в интересах национального развития и гарантий прав человека, предложенный президентом. Этот закон будет действовать, пока сохраняются блокада или ее последствия.

Конституционные законы стоят в венесуэльской правовой системе над всеми прочими актами, что делает Закон о борьбе с блокадой мощным юридическим инструментом. Фактически он направлен на защиту суверенитета Венесуэлы, ее ресурсов и прав, способствуя продуктивным инвестициям в стратегические секторы и привлечению в них новых коммерческих и промышленных участников. Это предоставляет возможности для создания альянсов и развития инвестиций, повышающих способность страны увеличивать доходы и укреплять общественное благосостояние. Практическая реализация положений закона включает в себя поиск для каждого проекта подходящих партнеров, обладающих как должными техническими и экономическими возможностями, так и желанием работать

в соответствующих секторах. Новая нормативная база позволяет ускорять бизнес-процессы, защищая при этом национальные активы. В первую очередь это относится к нефтегазовому и нефтехимическому секторам, агропромышленному комплексу, цифровой экономике и туристической отрасли.

Закон о борьбе с блокадой учредил Международный центр продуктивных инвестиций, управляющий портфелями проектов и вкладами потенциальных союзников, оценивающий реализуемость и эффективность проектов, сопровождающий их исполнение и предоставляющий рекомендации президенту, Государственному совету и стране. Это обеспечивает Венесуэле эффективную правовую базу, которая позволяет национальному правительству принимать незамедлительные меры для компенсации рисков и ущерба, вызванных санкциями. Закон также содержит конкретные положения, позволяющие осуществлять надлежащий конституционный контроль, адаптированный к условиям блокады. Это дает гарантии как национальным активам, так и частным инвестициям.

Дивиденды и доходы, получаемые государством от проектов, реализуемых в соответствии с Законом о борьбе с блокадой, предназначены для защиты венесуэльской модели социальной интеграции. Эти средства используются в первую очередь в следующих целях:

- создание системы индексации заработной платы рабочих в реальном выражении, гарантирующая доход работающим семьям;
- инвестиции в восстановление и сохранение социальных гарантий работникам и создание механизмов для восстановления стоимости социальных гарантий;
- укрепление системы и политики социальной защиты путем улучшения программ продовольственных субсидий, укрепление системы общественного здравоохранения и социальных программ (образование, жилье и пр.);
- восстановление общественных услуг и инфраструктуры, пострадавших от санкций, которые привели к сокращению инвестиций или препятствовали возмещению ущерба – это особенно важный сектор для инвестиций;
- поддержка производственных возможностей страны, базовых отраслей и направлений, определенных как «двигатели» экономики, общий подъем экономики страны и выборочное импортозамещение;
- продвижение науки, технологий и инноваций, укрепляющее новую суверенную модель развития.

Закон о борьбе с блокадой также создал Национальный наблюдательный центр по односторонним принудительным мерам, который ведет в режиме реального времени реестр незаконных санкций, анализирует их воздействие и эволюцию текущих процессов, что позволяет правительству адаптироваться к внешним и внутренним вызовам и своевременно оптимизировать политику.

Аналогичным образом, поскольку одной из целей санкций является преследование лиц, сотрудничающих с правительством Венесуэлы, Закон о борьбе с блокадой содержит положения о конфиденциальности для защиты инвесторов. Венесуэла также обязуется оказывать юридическую поддержку партнерам, которым могут угрожать принудительные меры.

Согласно Закону стратегическими партнерами правительства считаются представители не только частного сектора, но и гражданского общества. Это означает, что низовые организационные структуры, которые в условиях блокады были вынуждены наращивать свои производственные возможности, теперь могут также сотрудничать с государством и брать на себя важные производственные проекты.

Закон о борьбе с блокадой играет ключевую роль на пути Венесуэлы к восстановлению. Даже ангажированные аналитики, которые предсказывали Венесуэле крах, вынуждены были признать экономический рост страны в 2021 г. и ее успехи в преодолении гиперинфляции. Разумная и креативная политика в рамках программ, разработанных для защиты роста и социальных инвестиций способствует этому.

Думается, меры, предпринятые правительством Венесуэлы для борьбы с санкционным давлением, могут быть изучены и адаптированы применительно к России.

3.4. Национальный опыт преодоления санкций: Чили при президенте Сальвадоре Альенде

Для полноценного анализа антисанкционной политики большое значение имеют не только современная ситуация в тех или иных странах, но и исторический опыт. Одним из таких примеров является ситуация, сложившаяся в еще одной латиноамериканской стране – Чили – в начале 1970-х годов при президенте Сальвадоре Альенде. Тогда США развернули против Чили самую настоящую экономическую войну, которая включала в себя много запретительных механизмов, подобных тем, которые применяются сейчас в отношении России. К сожалению, правительству Альенде не удалось удержаться у власти, и оно пало в результате государственного переворота, организованного генералом Аугусто Пиночетом. Но исторический опыт Чили при Альенде, анализ того, что нужно делать, а чего делать не нужно в антисанкционной экономической политике, позволяет сделать определенные выводы.

В 1960-х годах экономика Чили была одной из самых эффективных в Латинской Америке, однако общество было поляризовано. Кроме того, на рынке труда существовали большие различия в зарплате, был перекос между секторами экономики и низкая производительность – почти треть рабочей силы была занята в малопродуктивных отраслях. Ситуацию ухудшали регулярные stagфляционные кризисы и зависимость от иностранного экспорта и инвестиций из-за рубежа.

С колониальных времен экспорт полезных ископаемых играл главную роль в возникновении временных экономических бумов. Но они никогда не приносили пользы экономике в целом, поскольку ни одно правительство не реинвестировало доходы в импортозамещение, индустриализацию и перераспределение богатства. В 1970 г. экспорт меди составлял 76,9% от общего объема экспорта – крайне недостаточная диверсификация, чем легко воспользовались США. Кроме того, медная промышленность почти полностью принадлежала американским компаниям, которые платили низкие налоги и больше инвестировали в автоматизацию, чем в местную рабочую силу, о чем свидетельствует тот факт, что число шахтеров на медных рудниках в период с 1931 по 1959 г. сократилось на 16%. К тому же Чили была связана с США соглашением, отмененным только в 1967 г., согласно которому 80% от общего объема производства меди должно было продаваться в США по установленной ими цене. И последнее, но не менее важное: американские фирмы никогда не делились ноу-хау и не инвестировали в повышение квалификации работников, что стало причиной многих проблем в начале объявленной президентом США Ричардом Никсоном гибридной войны против Чили.

Кроме того, 85% всего экспорта минералов приходилось на американские фирмы, 50% оптовой торговли контролировалось «западными» компаниями, иностранные субъекты владели 61 из 100 крупнейших компаний, работавших на национальном рынке, из \$ 1672 млн прямых иностранных инвестиций в период 1954–1970 гг. \$ 1457 млн приходились на США. Большая часть внешнего долга находилась тоже «в руках» США.

Американские фирмы всегда присутствовали на чилийском рынке, но их динамика резко возросла после Кубинской революции. В совокупности это привело к тому, что Чили стала зависеть от импорта в таких важнейших секторах, как оборудование, машины, запасные части и топливо: 90% годового национального спроса удовлетворялось из-за рубежа. Также, согласно данным, мелким фермерам принадлежало чуть более 1% всех пахотных земель, но они производили около 4% национальной продукции и использовали 13% всей сельскохозяйственной рабочей силы.

После выборов 1970 г. и победы Сальвадора Альенде президент США поручил директору ЦРУ Ричарду Хелмсу разработать план, направленный на создание условий для смены режима под руководством военных. План переворота стоимостью \$ 10 млн был переименован в проект FUBELT, с помощью которого планировалось сместить Альенде путем политического обструкционизма, дезинформации и запугивания. Ориентированные на США СМИ начали масштабную кампанию под лозунгом СНС (страх, неуверенность, сомнение), стремясь убедить жителей, что экономический крах не за горами. Кампания дезинформации была беспрецедентной по масштабам: за шесть недель после дня выборов, по данным Комиссии Черча, были выпущены 726 новостей, репортажей и статей, направленных

против Сальвадора Альенде, т. е. в среднем по 17 материалов в день. В результате СМИ вызвали финансовую панику, сотни предпринимателей закрыли свои банковские счета, десятки инвестиционных проектов были заморожены, а объем спекуляций вырос до небес: общий индекс фондовой биржи Сантьяго менее чем за две недели упал на 50%. США подогревали панику, приказав своим фирмам и банкам не возобновлять кредиты и заморозить займы нуждающимся в них чилийским компаниям.

Генри Киссинджер, советник президента США по национальной безопасности, изложил руководящие принципы идеальной тайной войны в документе, получившем название «Меморандум 93». Согласно этому документу режиму Альенде должен был прийти конец, если американские корпорации прекратят инвестировать в страну, если чилийская валюта будет атакована путем спекуляций, если путем спекуляций будет снижена цена на медь (медь была основным экспортируемым товаром Чили) и если ход тайной операции будет отслеживаться ежемесячно. Однако одной лишь экономической войны, по мнению Киссинджера, было мало: США должны были продолжать инвестировать в психологические операции, инфовойну, проникновение агентов влияния в политические партии и подрывную деятельность.

В результате Альенде с первого дня столкнулся со сложной ситуацией: стагнация, инфляция, высокий уровень безработицы, ограниченный объем международных резервов. Время было дорогое, поэтому президент поставил ряд краткосрочных и среднесрочных целей, которые включали снижение инфляции, национализацию, рост заработной платы и экономическую «деколонизацию». В ближайшей перспективе президент планировал добиться быстрого восстановления экономики за счет роста спроса или, как сформулировал министр экономики Педро Вускович, за счет «политики оживления экономики, основанной на перераспределении доходов».

По мнению Вусковича и его соратников, чилийская экономика была колонизирована иностранными державами при содействии внутренних сил, которые специально поддерживали ее непродуктивность. Новая экономическая школа стремилась освободить все секторы от контроля иностранцев путем национализации и внедрения новых форм разделения власти. Если рассмотреть это подробнее, то Вускович хотел построить опирающуюся на рабочих «промышленную демократию» – производственную систему, ориентированную на эффективность и основанную на взаимовыгодных отношениях между менеджерами и работниками. Эксперимент, похоже, удался, по крайней мере на первом этапе: в 1971 г. объем производства на предприятиях вырос примерно на 15% по сравнению с предыдущим годом. Рабочие комитеты не только помогли руководству улучшить методы работы, уменьшить неэффективность и снизить затраты, но и стимулировали рабочих к труду и достижению поставленных целей.

Что касается безработицы и экономической колонизации, то правительство проводило экспансионистскую фискальную политику (в 1970–1971 гг.

расходы, ориентированные на рост, выросли на 70%), финансировало проекты (в 1971 г. было построено около 73 тыс. жилых помещений по сравнению с 23,7 тыс. в предыдущем году), а справиться с экономической колонизацией пыталось путем осуществления широкомасштабной программы национализации. Кампания национализации была призвана положить конец деятельности частных и иностранных монополий в стратегических секторах и в долгосрочной перспективе создать экономику, ориентированную на государство. К 1972 г. путем скупки акций и принудительной коллективизации правительство полностью национализировало горнодобывающий и банковский секторы, заставив теперь уже государственные банки изменить политику и обеспечить поддержку малых и средних предприятий и проектов развития.

Команда президента Альенде также работала над структурной реформой экономики. Помимо национализации и увеличения государственных расходов президент возложил на DIRINCO (*Dirección Nacional de Industria y Comercio* – Национальное управление промышленности и торговли), а позднее – на комитеты по ценам и снабжению (*Juntas de Abastecimiento y Control de Precios*, JAP) ответственность за контроль над ценами и регулирование заработной платы. Комитеты стали первым знаковым выражением мечты правившего блока «Народное единство» о власти народа: их председателями обычно были домохозяйки, которым поручалось проверять цены на товары и сообщать о любых отклонениях от официального индекса цен.

Что касается внешнеэкономической политики, то Альенде планировал финансировать импортозамещение посредством экспортно ориентированной стратегии. В его задачи также входило увеличение производства меди, основного экспортного товара Чили, с целью ускорения накопления капитала. Чили провела национализацию медной промышленности и телекоммуникационного сектора.

В рамках вышеупомянутой общенациональной системы распределения под управлением комитетов по ценам и снабжению Национальному управлению снабжения и торговли было поручено организовать доставку на дом недорогих «народных корзин». Это была революционная система в стиле Amazon, она могла бы укорениться, если бы опыт Альенде был продолжен.

Чили времен Альенде также является явным доказательством того, что построения устойчивых к санкциям экономических систем может оказаться недостаточно: в эпоху гибридных и безграничных войн, когда все можно использовать в качестве оружия, конечной целью должно быть развитие систем, устойчивых к переворотам. Да и на самом деле, бесполезно иметь сильную экономику, но слабую политическую систему.

Обобщая чилийский опыт эпохи Альенде, можно сделать несколько выводов, наиболее важными из которых являются следующие:

1. Правительство «Народного единства» должно было инвестировать в развитие двух концепций, которые, как представляется, работали. Это «народная власть» и «демократические предприятия», смешанный характер которых (организационная модель на полпути между капитализмом и социализмом) и первоначальный успех (он был остановлен только гибридной войной) стоят того, чтобы их изучать. По крайней мере вначале, рабочие комитеты помогали правительству повышать уровень производства. Такая модель, если ее адаптировать и обновить, может оказаться полезной для систем, страдающих от трудовых конфликтов, олигополий и низкой производительности труда.

2. Расходовать ресурсы нужно обдуманно. Правительство слишком много инвестировало в краткосрочную шоковую терапию с целью стимулировать быстрое восстановление экономики, оставив недостаточно средств на среднесрочную перспективу и на противодействие постороннему вмешательству (импортозамещение, перераспределение доходов и т. п.), которое могло бы помещать осуществлению планов США.

3. Диверсификация – это спасение. Альенде не воспользовался возможностью пойти по стопам Кубы и наладить жизненно важные отношения со странами Варшавского договора. Наоборот, он предпочел торговлю с Латинской Америкой, хотя соседние экономики не могли быть действительно полезными, потому что были похожи на чилийскую. Он не решался наладить отношения со странами Варшавского договора, возможно, потому, что надеялся достичь компромисса с США. Более сильное партнерство с СССР означало бы кредиты, займы, помощь, ноу-хау, бартер, сделки «медь в обмен на что-то»; это помогло бы ускорить программу импортозамещения.

4. Если сомневаетесь – национализируйте. Опыт Альенде учит, что национализация – это самый быстрый и эффективный способ вытеснения зарубежных сил из стратегических секторов или, другими словами, лучший и самый безопасный способ деколонизации экономики. Но ее нужно проводить с умом: «Народное единство» потратило так много времени и ресурсов на национализацию банковской системы и горнодобывающего сектора, что несколько ключевых секторов, таких как транспорт, сельское хозяйство и оптовая торговля, были проигнорированы, а их уязвимость впоследствии превратилась в оружие США.

5. Знания – основа экономической мощи. Чилийские компании в значительной степени полагались на иностранные знания (патенты, лицензии и прочее), иностранные технологии и иностранных рабочих. Американские компании не реинвестировали прибыль в программы обучения и повышения квалификации, нанимая граждан США для выполнения управленческих функций и прибегая к автоматизации, оставляя чилийских рабочих заниматься неквалифицированным трудом. Когда разразилась экономическая война, администрация Ричарда Никсона приказала американ-

ским специалистам вернуться домой и начала проводить политику «открытых дверей» для высококвалифицированных чилийских работников. Одновременно с невидимой блокадой направляемая США «утечка умов» оказала огромное влияние: импортировать иностранные знания и технологии стало практически невозможно, производить знания и технологии в домашних условиях весьма сложно. Здесь два урока: 1) инвестиции в инновации, творчество, образование и НИОКР являются секретом успеха динамичной экономики; 2) никогда не позволяйте иностранным фирмам работать на вашем рынке, не реинвестируя часть своей прибыли в обучение и передачу знаний местной рабочей силе.

3.5. Национальный опыт преодоления санкций: Иран

Еще одной страной, которая имеет богатый опыт преодоления санкций, является Иран. К тому же географическое положение данной страны, находящейся недалеко от России, также имеет свое значение. За последние годы становится очевидным, что политическое и экономическое сотрудничество России и Ирана значительно укрепилось.

Выше, в контексте «буферной» регионализации, мы уже отмечали, что вокруг Ирана сложилась и функционирует целая сеть посреднических компаний из различных близлежащих стран, которая позволяет эффективно смягчать последствия санкций. Фактически уже можно говорить о функционировании целой альтернативной экономики регионального масштаба, со своими цепочками поставок, схемами платежей и пр. Это и есть буферная регионализация в действии.

Очевидно, что большинство компаний и фирм такого рода отнюдь не являются известными брендами. Опасение попасть под вторичные санкции работает и в отношении Ирана. Поэтому от работы с известными глобальными или международными брендами Ирану пришлось отказаться, по крайней мере напрямую. Но эффективный поиск аналогичных товаров и технологий на глобальном и региональном рынке позволяет обходиться без них.

Обобщая опыт Ирана, можно выделить следующие аспекты:

1. Создание буферной сети регионализации.
2. Выраженный акцент на создание и развитие собственных инженерных и научно-технических школ. Как пример, Иран является одной из немногих стран мира, где имеются национальные научно-технические журналы практически по всем отраслям современной науки и техники. Это позволило Ирану организовать собственное эффективное производство по целому ряду товарных групп: от беспилотников до автомобилей. В то же время, что вполне объяснимо в условиях санкций, особенностью Ирана является очень жесткий акцент на том, чтобы научные и инженерные кадры занимались действительно нужной государству работой, а не «сибурде», которая не имеет никакого прикладного значения (своеобразной «иг-

рой в бисер» по неактуальным темам). Представить себе в Иране ситуацию, когда, условно, Академия наук занималась бы ненужными для практической экономики государства вещами, просто невозможно. Отсюда еще один элемент иранского опыта: это предельно четкий, практико-ориентированный и жестко контролируемый госзаказ на научные, технические и инженерные работы.

3. Достаточно успешная в целом адаптация к американским ограничениям по поставкам нефти. Тегеран смог перенаправить экспорт другим потребителям. К тому же общая нервозность обстановки в Персидском заливе повышала цены на нефть, что помогало нивелировать потерю американского рынка. Также весьма распространенной практикой стала продажа сырья по льготным и демпинговым ценам, что легко позволяло Ирану найти покупателей через механизмы «буферной» экономики. Отдельно следует отметить и те процедурные механизмы, которые порой используются для этого: хранение иранской нефти на танкерах в море, непубличная перекачка ее оттуда в танкеры покупателей, смена названий и идентификационных номеров судов, отключение приборов автоматической идентификации судов и пр.

4. Использование современных децентрализованных финансовых инструментов, в частности криптовалюты. В Иране криптовалюта фактически стала одним из элементов финансовой системы. Изначальные опасения Центробанка Ирана, что криптовалюта сможет усилить отток капитала, не оправдались, и плюсы от ее использования перевесили минусы. По ряду оценок, майнинг криптовалюты может приносить Ирану около \$ 700 млн – \$ 1 млрд прямых доходов в год, и это без учета того, что использование криптовалюты позволяет затем достаточно эффективно обходить санкции. Деятельность по криптомайнингу в Иране лицензируется, майнерам предоставляется скидка по оплате электроэнергии, но при этом существует жесткий государственный контроль и все полученные средства должны поступать под контроль Центробанка. По оценкам экспертов в этой сфере, на Иран приходится около 5% мирового майнинга биткойна.

5. Сокращение до минимума публичных международных финансовых транзакций из Ирана и в Иран. К примеру, в ирано-китайской торговле, которая в ощутимой степени ведется в юанях, многие сделки осуществляются без международных транзакций финансов, а поставляются только сами товары. Например, Иран продает в Китай какие-либо товары, Китай расплачивается юанями, но эти средства не переводятся в Иран, а остаются на счетах в Китае, с которых Иран, в свою очередь, закупает нужные ему товары и технологии. То же самое происходит и в буферных вариантах торговли Ирана со странами Европы. В результате этого трансграничных переводов финансов и, соответственно, прямого нарушения санкций не происходит.

6. В Иране, благодаря вышеупомянутой поддержке собственных инженерных и технических школ, созданы свои аналоги бесконтактных фи-

нансовых платежей через мобильные приложения. При этом деятельность финтех-ассоциаций такого рода также жестко контролируется государством, что позволяет снизить риск неплатежей, банкротств, финансовых пирамид и пр.

7. В целом, несмотря на периодические колебания, можно отметить достаточно высокий уровень национальных биржевых индексов Ирана. Это происходит потому, что государство поощряет как крупных, так и мелких частных инвесторов в стране вкладывать свои сбережения в акции национальных компаний. При этом в случае волатильности национальной валюты вложение средств в акции предприятий, стабильно функционирующих благодаря вышеуказанным госзаказу и инженерной политике, рассматривается населением как достаточно надежный способ защитить свои личные финансы от обесценивания. По ряду экспертных оценок, количество мелких частных инвесторов в Иране составляет около 50 млн человек – а это около 70% населения. Тем самым национальные предприятия получают возможность для дополнительного и вполне масштабного по своей совокупности привлечения средств за счет мелких частных инвестиций от собственных граждан.

8. Общенациональная система поддержки малоимущих граждан через государственную систему социального обеспечения, а также субсидирование цен на социально значимые товары, как продовольственные, так и иные.

9. Поддержка малого и среднего бизнеса, частной инициативы. По оценкам, доля малого и среднего бизнеса в структуре ВВП Ирана составляет около 20%. Около 45% рабочих мест в реальном секторе создается именно предприятиями малого и среднего бизнеса.

10. Очевидно необходимая в условиях санкций и постоянного западного мониторинга новых объектов для них политика по отказу от излишней прозрачности и информационной открытости при осуществлении экономической деятельности. В Иране всем ясно, что война и информационная открытость – вещи несовместимые. И поэтому всяких требований о вывешивании в Интернете балансов и бюджетов, госзакупок и тендеров, имен менеджеров и структуры предприятий там очень мало. Еще раз отметим, что буферная санкционная экономика и западные стандарты прозрачности в рамках ESG несовместимы.

11. Политика внутреннего финансового стимулирования промышленности, отказ от западных рецептов монетаристской политики, когда «священная корова» борьбы с инфляцией делает какое бы то ни было развитие промышленного производства невозможным. Опыт Ирана четко показывает, что успех импортозамещения возможен только в случае принципиальной смены макрофинансовой политики государства.

Все эти элементы складываются в целостную государственную стратегию Ирана по преодолению санкций. Она получила даже свое символиче-

ское название – «экономика сопротивления». Крайне важным для успеха ее функционирования является высокий уровень доверия между обществом и властью. Осознание того, что элиты продолжают воровать несмотря на санкции и войну – это самый прямой путь к провалу любых попыток общенационального сплочения под гнетом санкций и к провалу анти-санкционной политики вообще.

* * *

Таковы основные меры, которые предпринимали ранее и предпринимают сейчас государства, которые, как и Россия, находятся под гнетом санкций. Их изучение, анализ и внедрение необходимых элементов представляются ключевым залогом того, чтобы политика России в этом отношении была эффективной. Поэтому экспертная и практическая работа в этом отношении должна быть, несомненно, продолжена.

Глава 4

ОПЫТ КНР И РОССИЙСКО-КИТАЙСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ДЕЛЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ САНКЦИЙ НЕДРУЖЕСТВЕННЫХ ГОСУДАРСТВ

4.1. Общие подходы

Китайская система государственного управления на протяжении последних трех лет функционирует в режиме чрезвычайной ситуации, связанной с перетеканием друг в друга двух кризисов в период 2020–2023 гг.

Первым из них был кризис, связанный с пандемией COVID-19, которая до декабря 2022 г. была одним из ключевых обстоятельств, определяющих текущее развитие КНР. Пандемия сохраняла свое прямое влияние на развитие Китая дольше, чем в других странах, поскольку страна вплоть до декабря 2022 г. продолжала следовать политике нулевой терпимости в борьбе с болезнью, заплатив за это серьезную экономическую цену.

Второй кризис провоцировала эскалация санкционного давления со стороны США, начавшаяся в 2020 г. Постепенно к санкционной кампании стали подключаться и отдельные союзники США. В результате в 2020 г. Китай столкнулся с введением санкций против сотен китайских компаний, преимущественно технологического сектора.

С приходом к власти в США администрации Джозефа Байдена процесс роста американского санкционного давления на Китай продолжился. Действия правительства США стали более планомерными и целенаправленными. Количество санкционных действий уменьшилось, но они стали более результативными.

Как следствие, правительство КНР столкнулось с серьезными проблемами внутри страны. Пандемия привела к резкому замедлению экономического роста в 2020 и 2022 г. В 2021 г., несмотря на относительно высокие темпы восстановительного роста ВВП, страна столкнулась с серией отраслевых кризисов (энергетика, недвижимость, финансы, информационные технологии). Некоторые из этих кризисов были связаны с проведением болезненных, давно назревших реформ, которые более откладывать было нельзя.

Перед китайским правительством встали сложные проблемы обеспечения баланса экономических, внутривнутриполитических интересов, интересов социальной стабильности. В ноябре 2022 г. затягивание процесса выхода из антиковидных ограничений привело к серии беспорядков по всей стране, что вынудило власти КНР резко пересмотреть политику и уже в декабре начать ускоренный процесс снятия запретов.

Одним из результатов вышеизложенного стала секьюритизация китайской экономической политики, пересмотр экономической модели с однозначным приоритетом внутренних драйверов роста. Воплощением такого

подхода стала стратегия «двойной циркуляции», принятая как составная часть 14-го пятилетнего плана социально-экономического развития Китая, принятого в 2021 г., а также продвижение приоритета государственной безопасности по отношению к прочим аспектам госполитики в официальных документах.

В процессе реагирования на кризис Китай провел серию изменений в государственном управлении (подробнее об этом см. 4.2), главную роль в которых сыграла реформа Государственного совета КНР, объявленная в марте 2023 г. В результате на центральном уровне многие важнейшие центры принятия решений по актуальным вопросам развития страны переместились из Госсовета в систему Центрального Комитета КПК, где теперь функционируют соответствующие комиссии и малые руководящие группы. Госсовет, таким образом, во многом превратился из центра принятия решений по важным направлениям политики в инструмент для реализации этих решений.

На региональном уровне в кризисные годы наблюдались, с одной стороны, готовность китайских властей предоставить местным органам власти весьма высокую степень свободы в принятии решений (что, в частности, наглядно проявилось в проведении политики по борьбе с пандемией COVID-19), с другой – тренд к постоянному усилению надзора и ответственности местных властей за результаты работы. Выросшая нетерпимость китайской государственной системы к ошибкам приводила к принятию в отдельных случаях не самых оптимальных решений под влиянием опасения «как бы чего не вышло».

Российско-китайское сотрудничество на протяжении всего периода 2020–2023 гг. сохраняло поступательную динамику, отчасти обусловленную синхронно происходившим ухудшением российско-американских и китайско-американских отношений. Начало российской специальной военной операции на Украине в феврале 2022 г. фактически открыло новую главу в российско-китайских отношениях: Китай резко повысил свою роль в системе российских внешнеэкономических связей и уже по итогам первого квартала 2023 г. превратился в главного торгового партнера России, опередив Евросоюз. Китайские компании энергично занимали освободившиеся из-за ухода западных конкурентов ниши на российском рынке, что особенно очевидно проявилось в сфере автомобильной промышленности: здесь доля китайцев выросла с 9% в 2021 г. до 38% в 2022 г.

Развитие российско-китайских отношений в условиях, по существу, тотальных санкций против российской экономики во многом определяет формы сотрудничества. Многие крупнейшие китайские компании и банки, обладающие глобальным присутствием, вынуждены сворачивать или ограничивать свою деятельность в России, опасаясь вторичных санкций США. Возрастает роль компаний «второго эшелона», куда менее уязвимых для американских ответных санкций из-за отсутствия масштабных

проектов за пределами Китая. Как правило, такие компании функционируют на региональном уровне. Как следствие, растет и роль прямых контактов между российскими и китайскими регионами.

Новая система российско-китайских связей будет дополнять исторически сложившуюся систему управления российско-китайским сотрудничеством, строившуюся вокруг пяти российско-китайских межправительственных комиссий (по подготовке регулярных встреч премьеров, по инвестиционному сотрудничеству, по сотрудничеству в сфере энергетики, по сотрудничеству в развитии регионов Дальнего Востока и Северо-Восточного Китая, по гуманитарному сотрудничеству).

Старая система, централизованная и высоко бюрократизированная, была ориентирована на обеспечение сотрудничества крупных, как правило, государственных компаний, доминировавших в российско-китайском сотрудничестве ранее. Она не была приспособлена для обеспечения взаимодействия между средним бизнесом, а направление развития межрегиональных связей оказалось, по существу, самым малоуспешным во всем российско-китайском сотрудничестве.

Возникновение новой инфраструктуры, обеспечивающей контакты между региональными игроками и средним бизнесом, вероятно, развернется в полной мере, когда будут полностью нормализованы условия для взаимных поездок (устранены узкие места с визами, билетами, пунктами пропуска и т. п.).

4.2. Изменения в китайской системе управления в ответ на кризис

Трансформация китайской системы управления на фоне кризиса первоначально развивалась по пути создания чрезвычайных механизмов реагирования на пандемию и адаптацию уже существовавших структур к оперативным потребностям, возникавшим в ходе реагирования на кризис. В последующем, на фоне наступления очередного китайского политического цикла, связанного с XX съездом Коммунистической партии Китая в октябре 2022 г. и последующей сессией Всекитайского собрания народных представителей в марте 2023 г., произошла реформа органов управления, которая привела к существенному перераспределению полномочий внутри единой партийно-государственной управленческой системы.

С момента возникновения кризиса в 2020 г. был сформирован антикризисный штаб управления, первоначально строивший свою деятельность исключительно вокруг тематики борьбы с пандемией. Главным штабом по борьбе с эпидемией стала Малая руководящая группа (МРГ) ЦК по противодействию эпидемии новой коронавирусной инфекции и пневмонии, начавшая работу 26 января 2022 г.

В состав этой межведомственной структуры входили несколько высокопоставленных представителей партийного и государственного руково-

дства страны, исключая, однако, самого председателя КНР Си Цзиньпина. МРГ возглавил тогдашний Премьер Госсовета, член Постоянного комитета Политбюро ЦК КПК Ли Кэцян. В состав группы вошли: член ПК Политбюро ЦК КПК Ван Хунин (ответственный за идеологию и пропаганду), заведующий аппаратом ЦК КПК Дин Сюэлян, вице-премьер по здравоохранению и социальной политике Сунь Чуньлань, начальник отдела пропаганды ЦК Хуан Куньмин, секретарь Пекинского горкома ЦК КПК Цай Ци, министр иностранных дел Ван И, генеральный секретарь Госсовета КНР Сяо Цзе, министр общественной безопасности Чжао Кэцзи. Группа просуществовала до свертывания антиковидной политики КНР в конце 2022 г.

При этом премьер Ли Кэцян, согласно установившейся в Китае практике, одновременно оставался председателем главной китайской структуры, отвечающей за мобилизационную подготовку экономики и системы государственного управления, – Мобилизационного комитета национальной обороны.

В состав МРГ не вошли представители экономических министерств и ведомств правительства, поскольку группа не отвечала за экономику. Решения в финансово-экономической сфере принимаются Комитетом по финансовой стабильности и развитию, межведомственной структурой Госсовета КНР, возглавляемой вице-премьером Лю Хэ, курирующим экономику, в которую входит руководство Народного банка Китая, финансовые регуляторы и Национальная комиссия по развитию и реформам Китайской Народной Республики.

Принятие стратегически важных решений по управлению страной в условиях эпидемии, как и в обычной ситуации, осуществлялось в Постоянном комитете Политбюро ЦК КПК – де-факто высшем органе власти в стране, который состоит из семи человек во главе с Си Цзиньпином. Вторым по старшинству в этом органе являлся глава Госсовета Ли Кэцян. В период эпидемии Политбюро провело ряд заседаний исключительно или в основном посвященных ее обузданию.

Китайская модель управления предполагала наделение руководства регионов (провинций, муниципалитетов прямого подчинения центрального правительства, автономных районов) значительными полномочиями и разные сроки как введения, так и ослабления ограничительных мер. За ситуацией следили Национальная комиссия здравоохранения, Китайский центр по контролю и профилактике заболеваний и провинциальные органы здравоохранения. Учитывая богатые традиции китайского государственного аппарата на местах по фальсификации статистических данных, на раннем этапе кризиса были приняты специальные меры для обеспечения полной и достоверной информации о ситуации. Руководство на местах предупредило о суровой ответственности за сокрытие данных, судя по всему, к наблюдению за ситуацией были привлечены органы пар-

тийного контроля и спецслужбы. Китайское руководство при принятии решений опиралось на выводы и оценки китайских государственных исследовательских центров из системы Академии медицинских наук КНР, Китайской академии наук, Национальной комиссии здравоохранения, Китайского центра по контролю и профилактике эпидемических заболеваний.

Избранная руководством КНР политика «нулевой терпимости» в борьбе с болезнью в сочетании с механизмом жесткой персональной ответственности руководителей за недостатки в политике по борьбе с пандемией позитивно сказались на эффективности государственной политики в первые два года кризиса COVID-19. Китай в 2020 г. оказался одной из немногих стран G20, продемонстрировавших пусть невысокие, но положительные темпы роста ВВП (2,24%), в следующем году благодаря эффекту низкой базы рост превысил 8,11%. Сохраняя жесткие ограничения в отношении внешних связей, внутри страны Китай уже летом 2020 г. смог в целом обеспечить возврат населения к нормальной жизни и восстановить полноценную работу экономики.

Однако в дальнейшем жестко поставленные цели по реализации политики «нулевой терпимости» по отношению к болезни, а также страх государственного аппарата перед ошибками и ответственностью за самостоятельные решения, привели к негативным результатам. В известном смысле руководство КНР стало пленником собственного успеха и опасалось изменений в политике, особенно на фоне подготовки к состоявшемуся в октябре 2022 г. XX съезду Коммунистической партии. Примерами явно нерациональных для ситуации 2022 г. решений были локдауны, нарушавшие жизнедеятельность крупных агломераций на позднем этапе развития пандемии, когда летальность пандемии заметно снизилась; тотальные ограничения на международные поездки, которые привели к серьезным нарушениям в кооперации в сфере образования; сохранение части ограничений на импорт отдельных видов иностранной продукции, якобы опасной с точки зрения распространения COVID-19 (например, мороженое мясо и рыба).

Результатом стала беспрецедентная для КНР последних десятилетий ситуация возникновения в стране волны общенациональных (пусть и не политических) протестов против ограничений, разразившихся в ноябре 2022 г. и приведших власти к вынужденной смене курса. Волна протестов началась после инцидента с гибелью 10 человек в результате пожара в многоэтажном здании в городе Урумчи (Синьцзян-Уйгурский автономный район, СУАР). Предполагалось, что эвакуация была затруднена действовавшими в данном районе жесткими противозидемическими мерами. Последующие протесты произошли в университетских кампусах и крупных городах в различных частях страны, в Пекине и Шанхае в них участвовали до тысячи человек, вступавших в стычки с полицией. Результатом стало ускоренное снятие ограничений в декабре 2022 г., причем

скорость изменения политики на тот момент вызвала удивление у многих наблюдателей.

Усталость от затянувшейся политики «нулевой терпимости» стала непосредственной причиной протестов. Однако важную роль сыграло и резкое замедление темпов роста китайской экономики под влиянием участвовавшихся в 2022 г. экстренных карантинных мер. Темпы роста ВВП снизились более чем на пять процентных пунктов – до 3% после высоких темпов роста 2021 г.

Тенденцией китайского госуправления в кризисный период стало дополнительное внимание к выдвинутой председателем КНР Си Цзиньпином еще в 2014 г. концепции «комплексной государственной безопасности». В 2015 г. был принят Закон КНР о государственной безопасности, в котором к данному понятию отнесены безопасность государственной власти, суверенитет, территориальная целостность, народное благосостояние, устойчивое экономическое и социальное развитие и другие основные государственные интересы.

Закон также фиксирует руководящую роль КПК в работе по обеспечению национальной безопасности. В тот же период при ЦК была создана Центральная комиссия по государственной безопасности, которую можно считать китайским аналогом советов безопасности в других странах.

Фактически, речь идет о безопасности всего того, что в китайской внешнеполитической риторике ранее относилось к так называемым коренным интересам Китая. В ноябре 2021 г. Политбюро ЦК КПК одобрило первую для Китая Стратегию государственной безопасности на 2021–2025 гг. Документ не был опубликован. Состоявшийся тогда же пленум ЦК КПК в своей резолюции отмечал необходимость комплексного подхода к безопасности и обеспечения баланса между безопасностью и развитием.

Приоритет «комплексной государственной безопасности» подчеркивался в 14-м пятилетнем плане социально-экономического развития Китая, одобренным сессией Всекитайского собрания народных представителей в марте 2021 г., и в докладе генерального секретаря XX съезду КПК в октябре 2020 г. Фактически государственная безопасность с приоритетом на ее политические аспекты становятся основой подхода к управлению, и это диктует многие принимаемые решения. Си Цзиньпин неоднократно заявлял о том, что «безопасность является основой развития».

Результатом является дальнейшая централизация системы управления по ключевым направлениям с переносом центров принятия решений из государственного в партийный аппарат. В начале 2023 г., с учетом накопленного опыта управления экономикой страны в условиях санкций, Китай приступил к новой серии реформ своей системы управления. 7 марта 2023 г. был опубликован План институциональных реформ Госсовета КНР, предполагающий существенное перераспределение полномочий между центральными государственными и партийными структурами в пользу по-

следних. Внутри Госсовета произошла дальнейшая концентрация полномочий под контролем нескольких «суперведомств».

Министерство промышленности и информатизации КНР получило расширенные полномочия по руководству инновационной политикой страны, включая функции макроменеджмента в отношении развития всей сферы науки и технологий. Был создан новый финансовый мегарегулятор – Государственное управление по финансовому регулированию КНР, получившее полномочия по регулированию всего сектора финансовых услуг.

Госсовет потерял ряд важных функций, которые перешли в ведение ЦК КПК. В частности, на место Комиссии Госсовета по финансовой стабильности и развитию пришла Центральная финансовая комиссия КПК, которая превращается в ключевую структуру по выработке политики в сфере финансов и экономики.

Еще одна комиссия – Центральная комиссия по науке и технологиям КПК – унаследует часть функций подвергшегося реструктуризации и сокращениям персонала Министерства науки и технологий, а также ряда межведомственных структур Госсовета, отвечавших за проведение инновационной политики.

4.3. Санкционное давление и ответные действия

В течение весны-лета 2020 г. произошло резкое усиление американского санкционного давления на Китай. Уже в 2020 г. общее число компаний материкового Китая, против которых введены санкции, достигло 275, а к настоящему времени превысило 600. Ранее санкции затрагивали в основном компании, которые работают в сфере ВПК и информационных технологий. Начиная с лета 2020 г. сфера применения санкций заметно расширилась и теперь включает в себя строительные, транспортные, судостроительные, финансовые компании и отдельные компании легкой промышленности.

Таким образом, *меры экономического давления, которым подвергается Китай как минимум сравнимы, а, вероятнее, по реальному эффекту превосходят те, что применялись против России до 24 февраля 2022 г.*

Из-за различий в структуре и масштабах экономик характер санкций значительно отличается. Главным направлением удара по российским компаниям является перекрытие доступа к внешнему финансированию и к международной финансовой инфраструктуре. В случае Китая удар направлен прежде всего на ограничение доступа к иностранным комплектующим, оборудованию, программному обеспечению и технологиям, а также на закрытие перед китайскими производителями рынков третьих стран.

Применяемые в отношении КНР санкционные инструменты приобрели системный и всеобъемлющий характер. Они не направлены на изменение китайского поведения в каких-либо конкретных областях политики. Их целью является общее поражение КНР в противостоянии с США.

Продолжалось расширение ранее вводившихся персональных санкций. 9 июля 2022 г. США расширили санкции из-за нарушения прав человека в СУАР (был закрыт въезд ряду китайских чиновников).

Нарастает давление по старому направлению санкционной политики – против телекоммуникационного гиганта Huawei и ведущих интернет-компаний Китая, обвиняемых в шпионаже в интересах властей КНР. Сама Huawei и 114 аффилированных с ней иностранных юридических лиц были внесены в Entity List Министерства торговли США еще в мае 2019 г. Меры, введенные 15 мая 2020 г., распространяли требования американского экспортного контроля на микрочипы, разработанные с использованием американского программного обеспечения и оборудования, а также на изделия, произведенные по спецификациям Huawei за пределами США с использованием определенных видов оборудования. Этим перекрывались остававшиеся у Huawei возможности доступа к электронной компонентной базе тайваньского производства. 17 августа 2020 г. эти меры были дополнительно расширены. Список связанных с Huawei компаний был расширен на 38 наименований и доведен до 152. При этом уточнено и содержание ограничений – теперь они затрагивали изделия и технологии, где содержались любые американские элементы (технологии, программное обеспечение) на любом этапе производства, во всех случаях, если Huawei или связанные с ней компании были задействованы в сделке в любом виде. Таким образом, китайская компания оказалась перед лицом острого кризиса поставок ключевых компонентов для своей продукции – независимые от США производители в материковом Китае пока не достигли необходимого уровня качества.

Tencent и Byte Dance столкнулись, согласно указу Трампа от 6 августа 2023 г., с запретом на любую деятельность в США, в частности касающуюся их мессенджера WeChat и онлайн-сервиса TikTok соответственно. Обоснованием для введения запрета стали обвинения в участии этих компаний и их сервисов в разведывательной деятельности в интересах китайских властей. Принуждение властями США TikTok к продаже своего бизнеса в США американской компании под угрозой его ликвидации создает опасный прецедент для американо-китайских экономических отношений.

Отдельный блок санкций вводился в связи с участием китайских компаний в нарушениях прав человека в самом Китае и за рубежом, а также за действия, направленные против интересов США «в целом». Главными формальными мотивами для введения санкций были при этом нарушения прав человека в Синьцзян-Уйгурском автономном районе КНР и в Гонконге. Соединенные Штаты наложили санкции на 33 китайские компании и организации, преимущественно работавшие в сфере искусственного интеллекта (включая распознавание лиц), кибербезопасности, облачных технологий, а также производителей военного и полицейского снаряжения. В их число попали также два университета – Харбинский технологический университет и Харбинский инженерный университет. Всего к на-

стоящему времени в санкционном списке находятся 13 китайских университетов. Только семь из них имеют институциональные связи с ВПК, находясь в ведении Государственного управления по делам оборонной науки, техники и промышленности (санкции против них вводились еще с начала 2000-х годов). Еще пять являются обычными «гражданскими» техническими университетами и один (Народный университет в Пекине) – классическим университетом.

Санкции за *«нарушения прав человека в Синьцзяне»* были введены и против *Синьцзянского производственно-строительного корпуса* – китайской военизированной госкорпорации с более чем 3 млн сотрудников и активами в 147 странах. Синьцзянский производственно-строительный корпус активно участвует в инфраструктурных проектах в рамках Инициативы пояса и пути, что и могло быть действительной причиной введения санкций.

Из-за использования принудительного труда уйгуров и мусульманских меньшинств под санкции попали также текстильные компании и отдельные предприятия электронной промышленности. Среди них Changji Esquel Textile, занимающаяся пошивом одежды для американских брендов «Tommy Hilfiger» и «Ralph Laurent», а также Nanchang O-Film Tech, поставщик сенсорных экранов и других электронных компонентов для продукции Apple, Amazon и Microsoft.

США ввели санкции против 24 китайских компаний, вовлеченных в *строительство искусственных островов в Южно-Китайском море и расположенной на них инфраструктуры*. Среди них – подразделения двух ключевых китайских госкорпораций China Communications Construction Company (CCCC) и China State Shipbuilding Group (CSSG). Обе компании являются крупнейшими в мире в сфере строительства и судостроения соответственно. Хотя под прямой удар попали лишь их подразделения, занятые дноуглубительными работами и прокладками подводных кабелей, возникают риски и для их основного бизнеса. CCCC также играет важную роль в реализации проектов в рамках Инициативы пояса и пути.

Деградация американо-китайских отношений продолжилась высокими темпами и после смены американской администрации, причем в 2022 г. процесс ускорился. В некоторых своих аспектах американо-китайские связи в 2022 г. вызывали очевидные ассоциации с российско-американскими отношениями в 2021 г. Пытаясь добиваться сотрудничества Пекина по определенным вопросам (в частности, по Украине), США одновременно принимали все более болезненные меры санкционного давления на Китай. Важными шагами в этом направлении были ограничения на поставки в Китай современных микрочипов и оборудования для их производства, введенные в октябре 2022 г., давление на Японию и Нидерланды (крупные производители оборудования для микроэлектронной промышленности) с целью их присоединения к ограничениям. Были прекращены выдачи ли-

цензий на поставки практически любых компонентов и оборудования китайской компании Huawei, а также введено значительное число санкций в отношении менее крупных китайских компаний и лиц.

Тенденция к принятию КНР ответных жестких мер обозначилась в начале 2023 г. сразу по двум направлениям. К этому времени было зафиксировано резкое усиление давления на работающий в КНР американский бизнес в форме увеличения числа проверок, уголовных дел в отношении менеджмента, ужесточения регулятивных практик и т. п. Объектами таких мер, согласно апрельской публикации «Financial Times»¹, были американские и японские компании. Другим примером достаточно болезненных китайских ответных мер можно считать объявленные в январе 2023 г. ограничения на экспорт ряда компонентов и материалов для производства оборудования для солнечной энергетики. Учитывая монопольное положение КНР в выпуске некоторых видов оборудования и компонентов для солнечной энергетики, такой шаг может иметь существенное негативное влияние на соответствующие проекты на «Западе»².

Формальные санкции со стороны КНР пока что не носят существенно-го характера и вводятся против американских компаний, напрямую вовлеченных в поставки оружия на Тайвань. Как правило, такие корпорации, как Lockheed Martin или General Dynamics, все равно не имеют серьезного присутствия на китайском рынке из-за действующего в США с 1989 г. запрета на военно-техническое сотрудничество с КНР.

Китай стремится к диверсификации внешней торговли и все более активно продвигает использование своей национальной валюты в связях с зарубежными партнерами. В данном контексте произошедший после начала Россией специальной военной операции на Украине разрыв экономических отношений между Россией и Западом открывает для КНР благоприятные возможности по реализации своих политических приоритетов.

4.4. Развитие российско-китайского сотрудничества на фоне СВО

Украинский кризис, сопровождавшийся молниеносным и тотальным разрывом экономических связей между Россией и Западом предсказуемо стал катализатором ускоренного развития экономических отношений между Россией и КНР. Освещение политической позиции Китая в контексте СВО не является целью настоящей работы. Достаточно отметить, что на фоне декларируемого нейтралитета в рамках украинского конфликта Китай последовательно подчеркивал свою приверженность тесному партнерству с Россией, осуждал введенные против России санкции и высказы-

¹ China starts 'surgical' retaliation against foreign companies after US-led tech blockade. URL: <https://www.ft.com/content/fc2038d2-3e25-4a3f-b8ca-0ceb5532a1f3>

² China ban would slow, not halt, Western solar push. URL: <https://www.reuters.com/breakingviews/china-ban-would-slow-not-halt-western-solar-push-2023-02-03/>

вал общую политическую поддержку российскому руководству (например, заявление Си Цзиньпина о поддержке Путина и надежде на его переизбрание в 2024 г., сделанное им в ходе визита в марте 2023 г.).

В сфере экономического сотрудничества создававшаяся ситуация рассматривалась в качестве важной стратегической возможности. Уже в марте 2022 г. посол КНР в России Чжан Ханьхуэй призвал китайский бизнес «заполнить пустоту» на российском рынке, образовавшуюся после ухода западных компаний. Многие новые проекты не освещались широко из-за страха китайского бизнеса перед вторичными санкциями США. Тем не менее в ноябре 2022 г. российский вице-премьер А. Р. Белоусов заявлял об увеличении накопленных китайских инвестиций в российскую экономику на 75% за одно только первое полугодие. Он не приводил данных в абсолютном выражении: учет китайских инвестиций представляет собой специфическую задачу из-за трудности отслеживания движения средств через оффшоры.

Наиболее видимый рост китайского присутствия наблюдался в самой пострадавшей отрасли российской промышленности – автомобильной. Российский автопром, во многом специализировавшийся на лицензионном производстве западных моделей автомобилей, после ухода своих традиционных партнеров стал переключаться на сотрудничество с китайцами. Например, сборкой китайских автомобилей под брендом «Москвич» занялся перешедший в российскую госсобственность московский автомобильный завод концерна Renault, а также калининградский автомобильный завод «Автотор». О поиске китайских партнеров заявляли и другие российские предприятия. Доля китайских автомобилей на российском рынке выросла с 9% в 2021 г. до 38% в 2022-м.

Проблемы с финансовыми расчетами и логистикой между двумя странами, возникшие после введения западных санкций, в 2022 г. усугублялись еще сохранявшимися на тот момент китайскими противокоронавирусными ограничениями. Однако стороны стремились к их оперативному решению, создавая для этих целей совместные рабочие группы заинтересованных ведомств двух стран. Это позволяло, по крайней мере, добиваться решения вопросов по контрактам между крупными компаниями, работавшими в сфере торговли минеральными ресурсами, сельскохозяйственной продукцией, ядерным оборудованием, продукцией военного назначения и т. п.

Трудности сохранялись для работавших с Китаем российских предприятий малого и среднего бизнеса.

Тем не менее на фоне тяжелых условий 2022 г. товарооборот двух стран вырос практически на 29%, достигнув \$ 190 млрд, при росте российского экспорта в Китай на 43,4% – до \$ 114,1 млрд. Увеличение экспорта в Китай сыграло важную роль в стабильности российской экономики в 2022 г. Доля КНР в российской внешней торговле выросла с 18% до

22%. В первом квартале 2023 г. рост товарооборота ускорился и составил 38,7%, достигнув \$ 53,85 млрд. Китай впервые стал главным торговым партнером России, опередив Евросоюз, и на фоне распада российско-европейских связей сохранит за собой эту позицию в обозримом будущем.

Наращивание торговли с Россией как страной, фактически разорвавшей экономические отношения с Западом, в целом соответствует приоритетам текущей китайской политики по обеспечению собственной экономической безопасности. Учитывая угрозу вторичных санкций для крупнейших китайских корпораций, сохраняющих глобальное присутствие, наблюдается рост интереса к сотрудничеству с Россией со стороны среднего бизнеса, а также постепенное возникновение инфраструктуры из посреднических структур, обеспечивающих поставки в Россию подсанкционной продукции не только из Китая, но и из третьих стран.

Необходимость обхода санкций создает благоприятные предпосылки для развития канала межрегионального сотрудничества между Россией и Китаем. При этом, в отличие от периода до специальной военной операции, речь будет идти о взаимодействии не между приграничными регионами двух стран, а между их основными экономическими и промышленными центрами. В настоящее время наблюдается рост активности китайских партнеров по развитию соответствующих направлений связей. Вероятно, данная тенденция получит полное развитие в конце первой половины 2020-х годов.

Р а з д е л П

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ АНТИПРАВОВЫМ ОДНОСТОРОННИМ ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫМ (САНКЦИОННЫМ) МЕРАМ ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ

Глава 5

АНТИКРИЗИСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Цель настоящей главы – обобщение практики реагирования государства и общества на кризисные ситуации и представление научно-практических рекомендаций в этой сфере.

5.1. Управление: эволюция и кризисы

Управление в современном обществе по-прежнему является важнейшим фактором целевого воздействия на социально-экономические, научно-технологические и экологические процессы для преодоления отклонений и достижения намеченных задач и результатов. Такое управление можно назвать нормальным, поскольку оно осуществляется в русле стабильности и мягких преобразований¹. Ситуация меняется коренным образом, когда возникают кризисы в разных сферах государственной и общественной жизни. Причинами являются как естественный ход развития, подчас неуловимый, так и не всегда правильные решения и действия государственных институтов. Нередко возникают форс-мажорные обстоятельства, коренным образом меняющие привычный ритм управления и жизнедеятельности.

Можно дать следующую характеристику кризисных ситуаций, вызывающих отклонения в реализации национальных целей и замедление темпов развития, нарушение ритма функционирования публичных институтов, причинение громадного ущерба. Происходят нарушения законности, вызванные кризисными ситуациями, становятся неизбежными некоторые ограничения прав и свобод граждан и жесткие меры по укреплению правопорядка, потому необходим «резервный» механизм управления, который вводится в действие.

Антикризисное управление представляет собой сложный и оперативно действующий механизм реагирования государства на экстремальные ситуации. Естественно, данное явление не осталось в стороне от научных исследований. Приходится использовать потенциал и гуманитарных, и естественных, и технических наук. Отметим в этой связи разработку философских аспектов данной проблемы, которая позволяет комплексно под-

¹ См., напр.: Правовые проблемы устойчивого пространственного развития государств – участников СНГ: монография / отв. ред. Е. А. Галиновская, М. В. Пономарев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2022. 456 с.; Реформа организации публичной власти: основные направления реализации: монография / А. Е. Постников, Н. С. Бондарь, А. Е. Помазанский [и др.]; отв. ред. А. Е. Постников, Л. В. Андриченко; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. 200 с.

ходить к ее решению¹. Полезной оказалась разработка вопросов управления в условиях нестабильности как во внутреннем плане, так и во внешнем. Это позволило еще раз вернуться к оценке государства как универсальной политико-управляющей системы, статика и динамика функций которой гибко отражают меняющуюся ситуацию².

Все это позволяет рассматривать кризисы в широком социальном контексте. Имеются в виду кризисы, связанные с пандемией, природными аномалиями и нарушениями климатической стабильности, техногенными катастрофами, периодическими экономическими кризисами, острыми социальными конфликтами, силовым противостоянием. Исследования позволяют, во-первых, выявить общие черты кризисов и механизмов антикризисного управления, во-вторых, отметить использование специфических инструментов для преодоления тех или иных видов кризисов, в-третьих, подчеркнуть трудноуловимую связь между разными кризисными явлениями и их взаимовлияние.

Что же представляет собой предлагаемый нами *механизм антикризисного управления*?

1. Использование нового подхода к анализу кризисов не как случайных рисков и отклонений, а как непрерывно проявляющейся доминанты развития. Усложнение общественного организма в национальном и международном масштабах неизбежно порождает острые внутренние и внешние противоречия.

2. Изменение сознания и поведения людей, когда вместо консервативного поведения в повестку дня врываются вопросы оперативных решений и действий. Это требует и социально-психологической перестройки и устойчивых эмоциональных реакций людей. Информированность и разъяснения предотвращают массовый психоз и повышают готовность людей к новым действиям.

3. Изменение статусов, компетенций и связей между органами публичной власти. Происходит своего рода рокировка в их взаимоотношениях между собой. Большую пользу здесь приносят расширение использования цифровизации и реализация постановления Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (с изменениями и дополнениями). Перестройка управления охватывает все уровни, что отражается в динамике централизации и децентрализации. Особую актуальность приобретает деятельность администрации учреждений, организаций и коллективных органов предприятий и иных хозяйствующих субъектов. Стремительно изменяются

¹ Сидорина Т. Ю. Философия кризиса: учебное пособие. М.: URSS, 2003. 456 с.

² Проблемы совершенствования управления в условиях глобальной нестабильности: международный, внутригосударственный, региональный и местный уровень. Ежегодный научный доклад Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления / отв. ред. В. В. Балытников. М.: МРОУ, 2021. 174 с.

режимы трудовой и производственной деятельности, режимы оказания услуг и обслуживания граждан.

4. Требуется максимально сохранять устойчивость основ жизнедеятельности государства. Управление государственной собственностью и всемерная поддержка предпринимательства требуют гибких форм реагирования.

5. Необходима как стабильность законодательства, так и изменчивость отдельных элементов правовой системы. Нужно обеспечивать последовательную реализацию конституционных принципов и норм отраслевых законов на фоне резкого возрастания роли оперативных подзаконных актов и временных актов с ограниченным сроком действия.

6. Требуются более гибкие средства международного сотрудничества в сфере преодоления кризисных ситуаций, имеющих глобальный характер. Особенно это касается массовых болезней, климатических осложнений и продовольственных трудностей.

5.2. Перестройка управленческого цикла

Кризисные ситуации вносят много необычного и непривычного в управленческий цикл. Если обычно субъекты управления действуют в рамках планомерно меняющихся этапов цикла, то в изменившихся условиях происходит немало смещений от устойчивых этапов и процедур управления. Наблюдается прежде всего такое действие фактора времени, когда стремительно ускоряется процесс управления и многие решения и действия должны совершаться в пределах ограниченного времени. И это влияет на содержание и методы управленческих воздействий.

Также происходит корректировка планов и программ, что позволяет гибко реагировать на изменившуюся ситуацию и драматичные негативные вызовы. Затрачиваются дополнительные усилия для сохранения стратегических курсов страны в реализации национальных целей. И все же следует отметить запаздывание с введением оперативных планов мероприятий и резервных маршрутов движения и действий людей и организаций. Горький опыт последних лет показывает, сколь важны специальные программы предотвращения и снижения уровня опасности в кризисных ситуациях.

В последние годы и в настоящее время Президент и Правительство РФ, законодательные органы, органы публичной власти всех уровней принимают серьезные меры по сохранению базовых ценностей государства и устранению пагубного влияния кризисных ситуаций. Это касается развития промышленности, сельского хозяйства, сферы обслуживания и социально-культурной сферы. Используются разные методы и средства (имеются в виду способы финансовой поддержки бизнеса и граждан): льготное кредитование, налогообложение, единовременные выплаты помогают улучшить положение граждан и юридических лиц.

Кризисы не влияют на стратегические курсы развития страны в разных сферах. Это касается прежде всего научно-технологического развития в соответствии со Стратегией оногo, утвержденной Президентом Российской Федерации в 2016 г. Поддержка и стимулирование научных учреждений позволяют оперативно реагировать на новые запросы и в кратчайшие сроки разрабатывать новые препараты, изделия и технологии. Столь же важны оперативные меры по укреплению культурно-правового пространства и консолидации соотечественников, по развитию образования и спорта. И дело не сводится только к оперативным планам импортозамещения в ответ на санкционные меры иностранных государств. Поддерживаются гражданские инициативы, предложения бизнеса и различных отраслевых ассоциаций. Согласованность и координация деятельности становится важным инструментом антикризисного управления.

Большую пользу принесли проведенные за последнее время Дальневосточный экономический форум, Петербургский международный экономический форум, Петербургский юридический форум. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в декабре 2021 г. провел Конгресс сравнительного правоведения по вопросам роли права в чрезвычайных ситуациях. Заявление участников конгресса содержит много полезных рекомендаций ближайшего и перспективного характера.

В повестке дня – пересмотр известных типовых регламентов организации деятельности и взаимоотношений федеральных органов исполнительной власти. Большой массив административных регламентов требует их обновления за счет использования новых информационных технологий.

В кризисных ситуациях особую актуальность приобретает четкая работа администраций учреждений и организаций, коллегиальных и иных органов и компаний. Речь идет о строгом соблюдении уставных требований и совершении обоснованных оперативных и правомерных действий. К сожалению, в юридической науке ослабло внимание к изучению этого звена управления, хотя именно оно занято производством материальных и интеллектуальных продуктов и оказанием разнообразных услуг. Опыт многофункциональных центров (МФЦ) необходимо активно и всемерно распространять.

В кризисных ситуациях большую роль играют временные органы типа штабов, комиссий, включающих представителей соответствующих организаций. Но и их статус урегулирован далеко не в полной мере.

Большую пользу приносят создаваемые оперативные рабочие группы, которые заняты анализом сложившихся ситуаций и разработкой конкретных мер по улучшению обстановки. Здесь налицо взаимодействие специалистов разного профиля и очевидная польза быстрого использования их результатов.

В управленческом цикле используется такой механизм, как административно-правовые режимы. В научной литературе их природа, цели

и компетенции охарактеризованы весьма подробно¹. В кризисных ситуациях используются ограничительные и запретительные режимы, касается ли это лесных пожаров или техногенных катастроф. В регионах России нередко вводятся режимы чрезвычайных ситуаций, повышенной готовности, карантина и т. п. Но и здесь не хватает четкой правовой регламентации. Вообще механизм правовых режимов служит показателем динамики управленческих воздействий в меняющихся ситуациях².

Важным этапом управленческого цикла является оценка эффективности управленческих воздействий. Это особенно важно в кризисных ситуациях, когда нужно быстро рассчитать возможные результаты решений и действий и добиться их фактической реализации. Это позволит выявить реальную результативность управленческого цикла.

5.3. Мобильность управленческих решений

Решение играет важнейшую роль в жизни человека, государства и общества. Особое значение имеют управленческие решения, содержащие громадный целеориентирующий и организующий потенциал. Такая характеристика является традиционной, отражающей устойчивые закономерности развития. Но в кризисных ситуациях роль управленческих решений меняется. Сохраняя старые свойства, решения приобретают дополнительные признаки. Управленческие решения в кризисных ситуациях характеризуются, во-первых, большей скоростью разработки, принятия и реализации. Во-вторых, для таких решений характерен очень подвижный объект воздействия, который подчас бывает трудно определимым. И в условиях неопределенности приходится импровизировать. В-третьих, для управленческих решений в кризисных ситуациях характерны более гибкие и динамичные процедуры принятия и реализации. Это всецело объясняется двумя вышеприведенными характеристиками.

Управленческие решения весьма разнообразны. Их можно различать по разным критериям и выделять собственно правовые акты, принимаемые органами публичной власти всех уровней. Есть устные управленческие решения в экстремальных ситуациях, требующие моментальных реакций людей и организаций. Есть электронные правовые решения в условиях машиночитаемого права и этики использования искусственного ин-

¹ Болтанова Е. С., Здоровцев А. А., Золотова О. А. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Контракт, 2017. 528 с.; Разрешительная система в Российской Федерации: науч.-практич. пособие / Л. Ю. Акимов, Л. В. Андриченко, Е. А. Артемьева [и др.]; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2015. 928 с.

² Егорова М. А. Правовые режимы антиконкурентных действий. М.: Юстицинформ, 2021. 244 с.

теллекта. Некоторые виды нормативно-технических документов обладают императивными признаками. Известная часть договоров и соглашений может иметь управленческий потенциал. Все это закреплено в инициативном проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», подготовленном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

В кризисных ситуациях меняется соотношение составных частей правовой системы, когда происходят своего рода рокировки между видами решений, принимаемых с большими запасами времени или весьма стремительно и даже поспешно.

Отличительной особенностью кризисных ситуаций является действие так называемых специальных законов и иных прав актов. Таковы, например, Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении», правовые акты о чрезвычайных ситуациях, о режимах повышенной готовности, о карантине и т. п. Анализ практики свидетельствует о некоторых пробелах в этой сфере и об отсутствии четких связей между такого рода документами. Данные явления требуют соответствующих действий.

В кризисных ситуациях значительно возрастает удельный вес оперативных решений, принимаемых на разных уровнях публичной власти и публичного управления. Такие решения, естественно, должны действовать в русле базовых конституционных и законодательных норм. Однако опыт преодоления пандемии показывает, что так бывает не всегда. Подчас чрезмерная и детальная регламентация резко ограничивает жизнедеятельность граждан и юридических лиц.

Весьма показательны временные акты с ограниченным сроком действия, что позволяет мягче включать их в традиционную структуру правовой системы. Но и здесь нужны строгие и правомерные рамки деятельности.

Рассмотрим кратко ***процесс разработки и принятия управленческих решений в кризисных ситуациях***:

1. Субъекты принятия решений должны действовать строго в рамках их компетенций и установленных временных правил. Обилие решений не следует отождествлять со всеми действиями на разных этапах управленческого цикла.

2. Создаваемые временные органы должны действовать строго в рамках своего статуса и в принятии решений не выходить за его пределы.

3. Меняются процедуры разработки и принятия управленческих решений. Далеко не всегда традиционные процедуры, установленные в типовых регламентах и административных регламентах выполнения функций и оказания услуг, отражают динамизм этих ситуаций. Цифровизация позволяет более полно использовать новые информационные технологии и способы межотраслевого взаимодействия в электронном режиме.

4. Требуется более оперативно использовать новые информационные базы и способы управления большими данными. Это придает большую обоснованность решениям в условиях ограниченного времени.

Важнейшая роль в кризисных ситуациях принадлежит мониторингу. Напомним о действии с 2011 г. Указа Президента РФ «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», который получил подробное освещение в юридической литературе. В кризисных ситуациях приходится вводить процедуры оперативного и специализированного мониторинга. Успешно работают ситуационно-аналитические центры. И все же нужно более прочно связывать между собой все виды мониторинговой информации и маршрут ее движения для субъектов принятия управленческих решений.

Кризисные ситуации потребовали еще более концентрированного и оперативного контроля и надзора. И этому способствует новое законодательство.

Мобильность управленческих решений находит отчетливое выражение в конечных результатах, которые достигаются в экономической и социальной сферах, в уровне безопасности правопорядка. Отметим утвержденное Правительством РФ в 2015 г. Положение об оценке фактического воздействия нормативных правовых актов. Весьма полезна статистическая и оперативно-сигнальная информация о происходящих изменениях, анализ общественного мнения и предложений институтов гражданского общества. Только таким путем можно выявить связь между целями и содержанием управленческих решений и реальными результатами, а также внести необходимые коррективы.

Ученые не ограничиваются ближайшими результатами управленческого воздействия и ищут возможности предвидения их последствий. В кризисных ситуациях нужно быстро просчитывать последствия решений разных радиусов действий.

Как видно, мобильность управленческих решений в кризисных ситуациях является важнейшим программно-ориентирующим импульсом для всего управленческого цикла. Соблюдение соответствующих правил, процедур, рекомендаций и образцов лучших практик способствует повышению качества решений и более эффективному преодолению кризисных ситуаций, восстановлению нормальных условий существования людей и государства.

5.4. Проблемы реальной управляемости в обществе

Масштабные и динамичные процессы, происходящие в стране и мировом сообществе, таят в себе много неожиданностей. Поэтому субъекты стремятся придать воздействию на эти процессы ритмичный и последовательный характер. Это делается с учетом интересов государства, социальных общностей и человека. Для этого выдвигаются долгосрочные или краткосрочные цели и временные приоритеты, которые отражают быстрые перемены в экономической, политической, социальной и других сферах общества. Устойчивое развитие рассматривается как генеральный

путь, что обосновано в целом ряде научных трудов¹. Но на практике это удается сделать далеко не всегда ввиду неожиданных объективных и субъективных факторов и многочисленных рисков. Управление на основе права для реализации целей нередко отклоняется от намеченного курса.

Однако есть один вопрос, чрезвычайно актуальный с точки зрения интересов страны, с точки зрения науки и юриспруденции в широком смысле слова и административного права в частности. Думается, что проблема состоит в том, что страна развивается на основе четко определенных стратегических целей, перспективных и ближайших. Здесь важно отметить Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и аналогичный указ 2021 г., в которых определены не только ближайшие и отдаленные цели, но и этапы и способы их достижения. Но трудность заключается в том, что мы не всегда строго соизмеряем цели с возможными рисками, с теми возможными осложнениями, которые возникают, с тем, насколько все участники управления готовы действовать оперативно и согласованно. Отсюда возникает немало трудностей.

Здесь налицо то, что можно назвать своеобразным разрывом между хорошо продуманным и интересным целеполаганием и ожиданиями того, что они произведут достаточный эффект сами по себе. Мы обращаемся к фактическим результатам, которые у нас перед глазами, и видим, что результаты не те, которые мы наметили, а другие: не всегда лучше, часто хуже, иногда движения вообще никакого нет.

Здесь следует дать пояснение. Механизм целеполагания имеет принципиальное значение для юридической науки. Мы должны им старательно заниматься.

Как закрепляются различные цели? Кроме указов, документов, принятых Президентом РФ, у нас действуют федеральные, региональные, муниципальные программы. Есть программы межтерриториальные. Словом, метод программно-целевого управления у нас применяется. Но насколько эффективно здесь вовлечены все участники, не рвутся ли эти предусмотренные связи и взаимоотношения в реализации национальных целей? Об этом свидетельствуют заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. Есть немало отступлений от намеченных результатов, и во многом это связано с не очень высокой организованностью практической деятельности. Выпадает практическая ориентация, которая должна аккумулировать большую социальную энергию.

Поэтому имеет смысл обосновать новое понятие *управление властью*. *Управляемость* – это мера соотношения управленческого воздействия

¹ См. напр.: Правовые проблемы устойчивого пространственного развития государств – участников СНГ: монография / отв. ред. Е. А. Галиновская, М. В. Пономарев; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2022. 456 с.

и реальности целевых результатов. В этом определении показана динамика и своеобразная корреляция между субъектом и объектом управления.

Думается, уважаемый читатель помнит классическое определение в кибернетике, которое было дано много десятилетий назад, но не утратило значения и сегодня: *управление* есть воздействие субъекта на объект для перевода его в новое состояние. И что в итоге мы получаем? Новое состояние, состояние слегка обновленное либо топчемся на месте, и консерватизм нас, скорее, удручает? Поэтому имеет смысл дать несколько пояснений по поводу того, каким образом можно обеспечивать управляемость. Думается, что здесь самое главное – учитывать разные факторы, которые влияют на управленческую деятельность. Это факторы экономические, политические, социальные, технологические, наконец, естественные процессы, что очень важно.

И, наконец, кратко о том, что существует немало методик оценки эффективности. Есть методики оценки эффективности деятельности органов, методики оценки деятельности должностных лиц и т. д. Вспомним о таком очень серьезном документе, как постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов». Эта линия кажется весьма перспективной. Дело не только в методике, но и в том, чтобы мы раздвигали рамки этого воздействия и своего понимания. Поэтому представляется, что правильно была построена монография, написанная сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Академии Генеральной Прокуратуры, которая называлась «Законность: теория и практика»¹. В ней разработан вопрос о динамике, об изменчивости уровня законности с помощью подвижных показателей. К сожалению, ни сами авторы, ни читатели не обратили внимания на этот подход. Он позволяет рассматривать ситуацию не только как возможность судить об изменениях после управленческого воздействия, на основе негативных показателей – что не исполняется, что не реализуется и нарушается, но и с помощью позитивных, конструктивных показателей, которые способствуют созданию, формированию, становлению и активному функционированию.

Словом, есть несколько таких сюжетов, которые позволяют сопоставлять проблематику целеполагания и проблематику реальных результатов. Сопоставление того, что произошло, какие цели, какие действия, и как они были предприняты, какие результаты получились, что позволит выявлять, с учетом известных механизмов, реальную управляемость. Представляется, что это перспективное направление, и оно позволит успешно решать и теоретические вопросы, и практические.

На этом пути предстоит решить большой и сложный комплекс задач с участием всех субъектов права и с учетом их согласованных и противо-

¹ Законность: теория и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Н. В. Субанова; 3-е изд. М.: ИЗиСП: Контракт, 2017. 400 с.

речивых интересов. Первостепенное значение имеет обоснованное определение целей, правильно отражающих объективные закономерности и коренные интересы субъектов. Здесь не все удастся сделать, и нередко цели остаются в стороне. Это бывает в двух случаях.

Во-первых, бессистемная работа субъектов и их непоследовательные действия. Это неизбежно ведет к нарушениям законности, ошибкам и снижению уровня государственного управления. Естественный управленческий цикл разрывается, и вместо хорошего правового администрирования налицо произвольное усмотрение и резкие действия. К сожалению, это привычный эволюционный путь.

Во-вторых, отклонения от целей происходят вследствие возникновения кризисных ситуаций: пандемия, экологические аномалии, экономические кризисы, политические и социальные конфликты, техногенные катастрофы. И субъектам приходится быстро перестраивать свои ряды. Меняются группировки органов, быстро принимаются оперативные решения, вводятся ограничения режимов жизнедеятельности граждан и юридических лиц. Здесь главное – не нарушить законы и права и законные интересы граждан.

Две отмеченные тенденции побуждают искать резервы улучшения деятельности субъектов права, в первую очередь речь идет о государстве, которое автор этих строк рассматривает как универсальную политико-управляющую систему, действующую по мандату общества и в его интересах, воздействующую на происходящие процессы¹.

В практическом плане необходимо преодолевать недооценку государства и представление о нем как о «внешнем» для граждан и бизнеса субъекте. Между тем эволюция функций государства позволяет ему преодолевать трудности и критические ситуации, принимать меры по устойчивому развитию страны и обеспечению интересов граждан. Таков смысл ст. 75.1 Конституции РФ. Разумеется, глобальная нестабильность существенно влияет на ритм деятельности государственных органов, их взаимодействие и на достижение намеченных результатов. Эта тема активно исследуется в настоящее время².

С точки зрения теории целесообразно с позиции сегодняшнего дня оценить известную доктрину Ш. Монтескье о разделении властей: не ведет ли она к ослаблению единой государственной власти, охватывает ли она все каналы народовластия, верно ли определяется соотношение государства и общества на оси законности и легитимности?³

Прогнозные разработки, моделирование, мониторинг, качество решений, обоснованные действия – таковы инструменты повышения эффективности управления. Регуляторная политика способствует упорядочению

¹ См.: *Тихомиров Ю. А.* Государство: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 319 с.

² См.: *Проблемы совершенствования управления в условиях глобальной нестабильности...*

³ См.: *Тихомиров Ю. А.* О новом «Духе законов» или... Прощай, Монтескье? // Сравнительное конституционное обозрение. 2022. № 2. С. 97–104.

ведомственного нормотворчества и эффективности контрольно-надзорной деятельности¹. Правда, и здесь не обходится без ошибок и односторонних действий, когда допускается недооценка подзаконного регулирования для реализации международно-правовых актов и договоренностей. Добиваться повышения качества управления можно только благодаря реализации системных требований:

- обеспечение высокого профессионализма субъектов права, исключаящего коррупцию, злоупотребления и некомпетентные действия;
- достижение научной обоснованности управления, благодаря использованию достижений юридической, экономической и других гуманитарных наук, а также естественных и технических наук;
- обеспечение высокого уровня законности в сфере управления и соблюдения правил целевого правоприменения, ответственности за решения и действия;
- всемерная активизация человеческого фактора, означающая активное участие граждан в управлении делами государства и использовании инициатив и предложений институтов гражданского общества;
- достижение мобильности управленческих воздействий и их опережающее воздействие на происходящие процессы².

Перестройка управления не может не охватить актуальные аспекты международного управления, поскольку в реальной жизни многие процессы переплетаются естественным образом и нужно преодолевать негативные позиции некоторых иностранных государств и настойчиво организовывать взаимодействие государств, бизнес-структур и др. Это позволяет использовать ресурсы многих государств для решения глобальных задач.

Приведем два примера. 7 апреля 2022 г. на заседании секции «Публичное право» ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации обсуждались актуальные проблемы экосистемного управления морскими пространствами Арктики и освоения многообразия подводной фауны. В этом регионе действуют не только многие государства, но и международные структуры, такие как Северный совет и Арктический совет. И лишь согласованность действий может дать полезный результат, хотя и приходится преодолевать нарушения договоренностей. Другой пример касается сферы энергетики, где нужны совместные действия бизнеса, государств и межгосударственных объединений, союзов. Здесь применяются нормы как нацио-

¹ Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / ред. кол. А. Ф. Ноздрачев, С. М. Зырянов, А. В. Калмыкова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Инфотропик, 2022. 288 с.

² Качество российского государственного управления: проблемы и приоритеты / В. Н. Южаков, Е. И. Добролюбова, Ю. А. Тихомиров, А. Н. Старостина. М.: Дело, 2022. 444 с.

нального так и международного права и используются такие средства, как договоры, разрешения, согласования и др.¹

Эти примеры свидетельствуют о возможности получать хорошие результаты путем согласованных и комплексных решений и действий и использования инструментов разных отраслей законодательства. Резюмируя сказанное, можно отметить важную роль обоснованного целеполагания, которое позволяет субъектам права действовать последовательно с наименьшими издержками и наибольшими результатами. Государственное управление должно строиться на основе науки и обеспечивать строгую цикличность решений и действий в соответствии с объективными закономерностями. Государство и другие публичные институты призваны действовать на основе права и принципов демократии.

5.5. От преодоления к управленческому созиданию

Охарактеризованные выше ситуации и оценка мер по их трансформации отражают сложную цепь связей, взаимоотношений и смены разных состояний в жизни государства. Преодоление кризисов органически связано с восстановлением нарушенных балансов и ритмов с использованием компенсаторных механизмов (страхование, возмещение, поддержка, льготы и т. п.). И все это позволяет одновременно входить в следующий этап – *созидание новой реальности*.

Многое здесь зависит от управления, от его высокой организации и эффективности, от умелой организации деятельности людей в разных сферах государственной и общественной жизни. Управление связывает воедино гражданское правосознание, активный труд, научно-технологическое развитие, устойчивый порядок и дисциплину.

Во-первых, принципиальное значение имеет достижение такой национальной цели, как высоко эффективный и комфортный труд. Отсюда актуальное значение стимулирования трудовых интересов и высокой производительности трудовой деятельности.

Во-вторых, в реализации национальных целей научно-технологического развития серьезное внимание уделяется эвристическому мышлению как фактору новых открытий, изобретений, инноваций. Это достижимо при активном сочетании усилий представителей юридической, экономической, политологической, социологической и психологических наук. Столь же важны прочные контакты отраслевых юридических наук с соответствующими разделами технических и естественных наук. Так, преодоление пандемии потребовало стремительного сближения медицинского права и права биомедицины с разными отраслями медицинских наук. Техногенные катастрофы побуждают к тесному взаимодействию админи-

¹ Символоков О. А. Договоры в электроэнергетике: проблемы теории и практики: монография. М.: Инфотропик Медиа, 2021. 186 с.

стративного, гражданского и трудового права с соответствующими отраслями развития техники и технологий.

Последние годы экономическая наука разрабатывает проблемы управления знаниями. Появилось немало книг на эту тему, где знания характеризуются как самостоятельный объект управления, как важный элемент инновационной экономики. С юридической точки зрения важно отметить не только характеристику законов и иных актов в сфере науки, но и нарастающее внимание к исследованиям правовых средств воздействия на процесс научного творчества. Имеются в виду разные аспекты использования информационных технологий для диагностики и лечения болезней, для изучения процессов в клетках и их соединениях, для выявления тонких связей между биологическими явлениями и использованием медицинских препаратов.

В-третьих, управление призвано в еще большей степени воздействовать на укрепление безопасности и правопорядка путем повышения уровня правосознания людей и активизации человеческого фактора. Особое значение приобретает проблема интересов, поскольку в ней отражаются восприятие разных ценностей и разные уровни правосознания.

Интересы являются пружиной всех действий людей и их организаций, а также реальной динамики поведения. Здесь не только картина правомерного и неправомерного поведения, но и так называемое нейтральное поведение. Подвижность интересов влияет на изменчивость поведения отдельных людей, групп, профессиональных и национальных сообществ, на поведение населения страны. Эта тенденция требует систематического и глубокого исследования¹.

В-четвертых, к числу первоочередных мер в сфере управления можно отнести упорядочение статусов, компетенций и связей субъектов и участников управления. Стабильная правовая основа и здесь обеспечивает сочетание активной деятельности публичных органов с более широким использованием новых информационных технологий.

Главный вывод – управление в кризисных ситуациях и управление в нормальных режимах отражает возрастающий потенциал управления как механизма познания окружающего мира, в этом и заключается решающее условие устойчивого развития нашей страны.

¹ См., напр.: *Тихомиров Ю. А.* Субъекты и их интересы в правовом пространстве // Государство и право. 2022. № 7. С. 7–21; *Он же.* Динамика управления в современном обществе // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 11. С. 5–18.

Глава 6

РАЗВИТИЕ ПУБЛИЧНОГО МЫШЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

6.1. Ключевые факторы 2022 г.

Пандемия коронавируса 2020–2022 гг.

Пандемия COVID-19 – это всемирный «черный лебедь» (по Н. Taleбу). Основным испытанием системы государственного управления в пандемию стал не столько вопрос мобилизации ресурсов, сколько неспособность управлять общественным мнением. Государственные деятели оказались неспособными влиять на коллективное поведение, организацию рационального поведения граждан. Менялись спикеры, менялось понимание полезности тех или иных управленческих решений, но не менялось недоверие к информации из государственных и экспертных источников и отсутствие собственной, ведущей за собой позиции общественных институтов. Относительную эффективность показали прямые административные меры (локдаун, ограничение перемещения отдельных групп лиц и пр.). Именно период пандемии выявил отдельные слабости человеческого общества (причем не только в национальном, но и в мировом масштабе):

- критический недостаток управленческой воли и лидерства;
- доминирование эгоистичных целей над общественно-полезными;
- кризис целеполагания и контроля на всех уровнях управления;
- отсутствие планов и опыта реагирования в кризисной ситуации.

Эти проблемы оказались типичными для большинства развитых государств.

Положительный опыт периода пандемии состоит в том, что:

- появился пример преодоления общественно-социального кризиса, а не только финансово-экономического, как в 1998, 2009, 2014 гг.;
- укрепилась субъектность регионального уровня публичной власти;
- ускорилась рациональная модернизация законодательства;
- были легализованы и активно развиваются практики работы в удаленном формате.

Санкционные ограничения 2014–2022 гг.

Коалицией западных стран в отношении российских юридических и физических лиц применяются принудительные финансово-экономические ограничения с целью изменения политического курса руководства России.

Административно-правовые и имущественные санкции в отношении различных активов, производственных и логистических цепочек, доступа к технологиям являются практическим средством влияния на динамику развития экономики и формирования напряжения во внутренней политике страны, попавшей под санкции.

Санкционное «давление» на экономику России в 2022 г. выявило относительно

- низкий уровень взаимозависимости и устойчивой кооперации российских и иностранных финансово-экономических субъектов;
- низкий уровень социально-экономических обязательств политического руководства сопредельных стран перед Россией;
- низкую «плотность» социально-экономических, общественно-культурных связей России на постсоветском пространстве и странами Азии;
- значимый уход иностранных экономических субъектов из России из-за страха негативных экономических последствий на западных рынках;
- резкое размежевание бизнес-сообщества по принципу экономической зависимости от внутреннего или внешнего рынков сбыта;
- значимое усиление административно-правового давления на часть политически активного протестного городского сообщества крупнейших городов;
- низкое качество краткосрочного и среднесрочного экономического планирования, и риск-моделирования многих критически важных экономических субъектов.

Позитивными достижениями в санкционном периоде являются:

- сохранение финансово-экономической стабильности бюджета России с минимальными возможными потерями;
- опережающая подготовка сил и средств на случай эскалации напряженности;
- четкая лидерская политическая линия Президента РФ по всем международным и военно-политическим вопросам;
- обновление в январе 2020 г. Правительства РФ и новая экономическая политика с новыми целевыми показателями;
- поступательная реализация принципов энергетической, продовольственной и цифровой безопасности.

Национальные приоритеты и национальные проекты

В 2020–2022 гг. активно обновлялся подход к реализации приоритетных проектов и программ развития страны. Критерии экономического и социального эффекта национальных проектов вышли на первый план по сравнению с критериями финансового результата и так называемой мировой практики.

Национальные приоритеты, национальные проекты с 2020 г. стали связываться с показателями оценки результативности работы губернаторов и команд регионов (показатели для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц – руководителей высших исполнительных органов государственной власти – субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации). Ведется адаптация законодательства для достижения не формальных показателей, а реальных целей нацпроектов.

Задачи реализации национальных приоритетов и национальных проектов определяют большую часть бюджета России с фокусировкой на целевых и адресных показателях нацпроектов (объекты, физические объемы и т. п.) вместо относительных показателей (проценты, динамика и т. п.). В определенном смысле логика реализации нацпроектов схожа с тем, как реализуются инвестиционные программы в частном секторе экономики. В настоящее время реализация национальных приоритетов и национальных проектов является «скелетом» для формирования федерального бюджета и региональных программ развития. Учитывая резкое усиление санкционного давления, изменение экономических связей, неопределенность в развитии геополитической обстановки, стратегии и программы, разработанные до 2021 г., все меньше соответствуют новым задачам развития страны. С 2022 г. на новых принципах ведется масштабное обновление стратегий развития с горизонтом до 2030 г.

Конституция, Госсовет и общие принципы организации публичной власти

Заложенные в одобренной всенародным голосованием обновленной редакции Конституции Российской Федерации 2020 г. принципы медленно внедряются в федеральное и региональное законодательство, обновление системы управления идет поступательно. В конце 2020 г. был принят закон о Государственном Совете и лишь в конце 2021 г. — Федеральный закон об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. Обстоятельства 2022 г. поставили перед руководством всех уровней совершенно новые задачи, которые не могут быть реализованы одновременно с комплексной реформой системы управления «на местах». В сложной геополитической ситуации на передний план выходит реализация базовых государственных гарантий и знакомых оперативных задач, с чем неплохо справляется и действующая система управления. Вместе с тем весьма своевременно создана система вертикали в каждом регионе, что, очевидно, поможет при выполнении актуальных задач.

Силы ОДКБ в Казахстане, СВО и частичная мобилизация

С 24 февраля 2022 г. начинается отсчет новой эпохи в истории России. Только в 2022 г. стало очевидно, что с 2014 г. (возвращение Крыма в состав Российской Федерации) правовая и управленческая система России обновлялась и укреплялись с учетом возможных внешнеполитических рисков. Наличие необходимых ресурсов, правовых механизмов, управленческих планов на каждом этапе говорят о целевом и содержательном развитии военно-политических инструментов защиты населения в стратегически связанных с Россией государствах. Все принятые решения по ис-

пользованию российских вооруженных сил имеют четкий профиль, четкий подход:

- безвозмездное предоставление помощи и ресурсов;
- защита и поддержка гражданского населения в сопредельных странах;
- противодействие националистическим проявлениям;
- административно-полицейская функция при слабости местной власти;
- оперативный «выход» из военного режима при стабилизации ситуации.

Ни введение сил ОДКБ в Казахстан, ни специальная военная операция российских войск на Украине не имеют целью смену политического режима, захват ресурсов или уничтожение экономического потенциала государств. Россия выполняет сложные миротворческие операции в интересах местного населения, находящегося под агрессией и в условиях слабости власти в сопредельных государствах.

Во внутренней политике, кроме СВО, внешнеполитические задачи не влияют на режим организации работы на территориях. Таким образом, создаются необходимые условия для сохранения порядка, выполнения основных рабочих задач, включая планы по нацпроектам.

В сентябре 2022 г. на территориях проведения СВО были приняты решения о проведении референдумов по вопросу присоединения к России. Также Президент РФ объявил о частичной мобилизации в Вооруженные силы РФ. Эти мероприятия необходимы для выполнения военно-административных задач на территориях, на которых до начала СВО проживало более 6 млн человек. Частичная мобилизация – это необходимое решение для обеспечения численного перевеса и военно-политической безопасности на территориях, отделяющихся от Украины.

Решение о частичной мобилизации – это первая в новейшей истории России общенациональная задача, вызванная внешнеполитической обстановкой. Значимыми событиями в истории, безусловно, были и воссоединение Крыма, и признание Абхазии и Южной Осетии, и проведение крупнейших мировых спортивных мероприятий. Но все это выполнялось в рамках полномочий и решений органов власти. Специальная военная операция – такая же отраслевая профессиональная задача. А частичная мобилизация – это общественная задача, которая будет иметь важные последствия не только для внутренней политики на многие годы вперед. Проведение этой мобилизации – лишь первый этап в длинной череде событий, которые последуют в решении вопроса о мире на Украине, которому все равно быть.

Рассмотренный контекст, в целом, очевиден, при этом темп событий постоянно возрастает, прогнозирование на данных прошлых периодов бесполезно. И не только по причине, которую можно описать словами В. С. Черномырдина: «Никогда такого не было, и вот – опять». В России с конца 2021 г. внедрен совершенно новый подход к работе с информацией. Период СВО показал, что в новой информационной стратегии выше-

го руководства страны преобладают элементы военно-дипломатической культуры: вырос уровень секретности, минимизировано количество «точек» коммуникации. Особенно после июля 2022 г. стало заметно, что самые известные медиа-спикеры зачастую перестали получать оперативную информацию. В «информационном шуме» совершенно невозможно определить достоверную краткосрочную и среднесрочную перспективу, тренды, логику и политику (в значении слова «policy»).

Этот особый режим позволяет решать оперативные задачи, но вместе с тем оказывает существенное влияние на коммуникацию в обществе. В сложившихся условиях внимание приковано к насущным вопросам и интенсивным ежедневным новостям, но для целей управления на первый план выходят среднесрочные и долгосрочные цели, к которым страна пойдет еще неизвестным маршрутом.

6.2. Публичное мышление

О термине

Развитие науки и научный поиск на стыке научного и технологического знания позволили в 60-е годы сформировать концепции «стратегического», «аналитического» мышления, «дизайн»-мышления и эмоционального интеллекта. Особенности развития психологии, общественных наук, маркетинга и менеджмента в США сформировали определенный тезаурус, который теперь входит в обиход многих стран.

Для целей настоящей работы выбран один еще неустоявшийся термин «публичное мышление». Формальный перевод как «public thinking» и поиск в Интернете не приведет вас к какому-то очевидному ответу. Вы встретите с таким словосочетанием несколько работ в области когнитивных наук, политологии, но самыми частыми совпадениями, которые вам выдаст искусственный интеллект поисковых систем будут следующие: «thinking in public», «public opinion» «public policy» и даже «public strategy».

На русский язык «public» переводится большим количеством слов, имеющих близкие, но различные значения: общественный, публичный, социальный, гражданский. Оттенки значения в этих словах важны. Например: общественное признание, публичное выступление, социальное поведение, гражданский специалист. Тропос «общий, общественный» антонимичен частному, индивидуальному; публичный – непубличному, тайному; социальный – а(анти)социальному, гражданский – военному. Именно внимание к антонимам позволяет лучше понять значение слова в языке.

Определение слова «мышление» достаточно объемно, но важнейшим элементом всех определений является обработка информации и формирование объективной картины мира.

По аналогу с определениями типов мышления (стратегическое, критическое, аналитическое) предлагается вариант определения, который имеет отношение к политической и административно-управленческой деятельности. *Публичное мышление* – это один из типов стратегического мышления, построенный на анализе коллективных ценностей и вызовов времени, направленный на достижение в будущем общественно полезных целей через вовлечение людей в совместную деятельность или поддержку общих действий.

Контекст, в котором необходимо публичное мышление

Общественная мысль уже несколько столетий описывает борьбу общества и государства за распределение власти и ресурсов и оценивает баланс сил и интересов. Полная гармония и идеал недостижимы, утопии сменяют друг друга, социальная сложность растет, эксперименты стоят все дороже, обнаруживается дефицит всего: сил, средств, идей, людей и воли. А внутренняя энергия конкуренции общества и государства черпается обеими сторонами из одного и того же источника – легитимного набора прав и обязанностей сторон.

Социальное требование государства – это закреплённое в праве требование ко всем институтам общества, организациям и гражданам по соблюдению ранее установленных социальных норм. Такими требованиями являются:

- соблюдение законов;
- выполнение обязательных действий (обязательность образования, уплата налогов, участие в защите государства и т. д.);
- реализация действий по поддержанию легитимной структуры в обществе (участие в выборах либо назначении руководства – в том числе через политические партии);
- контроль за соблюдением собственных прав;
- личная поддержка ключевых институтов общества (семья, культурные ценности, религиозные и общественные объединения и пр.).

Помимо социальных требований в обществе также действуют *социальные конвенции* – распространенные и удобные, обыденные элементы социального порядка, которые снижают уровень непредсказуемости во взаимодействии за счет одинакового отношения к одинаковым ситуациям.

За социальными институтами общества закреплены права на регулирование и модерацию определенных требований, конвенций, для чего они оперируют общественными ценностями. Со временем социальные институты накапливают «мутации» ценностей, свойственные пройденным периодам национального развития, а общество и государство пытаются влиять на отбор полезных «мутаций» ценностей для своего существования. Это очень похоже на то, что известно в теории эволюции живого мира о накоплении и отборе признаков в популяции:

- стабилизирующий отбор – поддержание и повышение устойчивости реализации среднего, ранее сложившегося признака или свойства («выживание заурядностей»);

- направленный отбор – закрепление новой нормы среднего значения признака или свойства (например, редукция ненужных признаков или, наоборот, усиление отдельных свойств);

- дестабилизирующий отбор – развитие более широкой формы реакции и отбор форм с более широкой нормой;

- разрывающий отбор – действует против средних форм, является благоприятной нескольким группам, при этом ни одна из групп не получает абсолютного преимущества.

Реформа – это этап концентрации усилий государства и общества для закрепления новаций при переходе из формата «конвенции» в формат «нормы» сформировавшегося социального требования. Изменение отдельных параметров социальных требований может сопровождаться возникновением компенсирующих прав или полномочий и не приводит к расколу в государстве, в отличие от революций.

Классическая теория государства выделила в качестве свойств государства территориальную определенность, суверенитет и единство власти, наличие органов управления и принуждения, систему финансирования общих целей и задач, правовую, политическую и социальную структуру. Культура государства определяется ценностями, традициями и способностью к воспроизводству социальной модели на своей территории. Важно отметить, что только государства обладают всей полнотой средств для управления самыми крупными объединениями людей в институтах общества. Закон Вагнера определил наличие механизма постоянного роста государственных расходов за счет расширения социально-политических функций и экономических факторов. Для обеспечения собственных функций государство концентрирует или контролирует и распределяет все возможные ресурсы. При этом оно же по разным причинам – от ошибок до конкретной политики – становится источником локальных дефицитов: в управлении – скорость и целеполагание, в экономике – бюджетный или торговый дефицит, в социально-правовой сфере – избыточное или недостаточное нормативное и индивидуальное регулирование.

Государственные системы можно представить как системы, отличающиеся тем, что является главным дефицитом. Развитие государств в будущем будет зависеть от того, что будет дефицитом: доступ к технологиям, умение отстраивать и управлять процессами с участием технологий, дефицит людей необходимого уровня развития или дефицит социально оправданных идей и практик, а в итоге – соответствующей культуры. Управление, как и многие виды деятельности, имеет свои законы, правила, свои последовательности действий на всех стадиях: от принятия решения до оценки результатов. Управление соблюдает эти правила для кон-

центрации ресурсов (политических, финансовых, управленческих) и направления их на конкретные цели. Управление опирается на параметры эффективности на этапах реализации и контролирует достижение результата. Однако все чаще можно столкнуться с ситуацией, когда эффективность становится целью, для достижения которой затеваются реформы. Такие реформы – это форма управленческого действия при отсутствии планирования для достижения долгосрочных целей.

Планирование составляет часть повседневной условно рациональной деятельности по переработке информации для достижения целей. Планирование использует прогнозирование как технический метод обработки информации для управления ресурсами на следующем операционном шаге.

В условиях постоянного роста доступности информации, ее слабой структурности, неопределенной достоверности и противоречивости планирование становится все более трудным для человека. Но еще более сложным становится определение целей, особенно отдаленных. Возникает «предел прозрачности», когда за счет доминирования практики анализа и дедукции мышление человека не может переработать информацию, не может определить цели. Прогнозирование и планирование по личным целям слишком часто входит в конфронтацию с культурным опытом общества, когда общность целей является эффективным способом продления жизнестойкости общества.

Долгосрочное планирование опирается на обобществленные этические нормы и ценности культуры. Человек через культуру близкого ему социума выстраивает образ больших этапов жизни, желаемого будущего не только для себя, но и для близкой ему части социума.

Отдельной выраженной проблемой современного управления является дефицит долгосрочных социально оправданных и одобренных целей. Следствием этого дефицита становится дефицит людей необходимой культуры: культуры управления по целям, культуры результативности, культуры оперирования знаниями и культуры экспертизы. Обобществленные идеи и представление о желаемых долгосрочных целях, иногда в неформализованном виде, существуют в обществе, для их реализации необходимы лидеры с выраженным личным качеством – *политической волей*.

При том что с наличием понятия «политическая воля» согласны многие, точного его определения все еще нет. Политическая воля может быть по-разному определена в зависимости от «точки отсчета»: воля правителя, класса или слоя, общественных институтов или организаций. Политическая воля – это выраженная для социума «воля к смыслу» (по В. Франклу): воля к смыслу государства, общественных институтов, целей. Политическая воля опирается на навык – публичное мышление. Наиболее успешные примеры решения социально-экономических задач развития были реализованы только при тех лидерах, которые не просто подготовили планы и программы развития, но и получили общественную поддержку и сконцентрировали усилия ответственных работников и граждан на пре-

одолении текущих проблем. Именно способность получить поддержку и концентрировать усилия – и есть политическая воля.

Одним из интереснейших примеров является опыт Сингапура по проведению стратегических сессий (форсайтов), с целью понимания собственного положения в мире (анализ коллективных интересов и ценностей) для формирования определенных общественных ценностей, которые в дальнейшем становятся платформой для объединения граждан в достижении общих целей.

Вкратце стоит сказать об опыте проведения в Сингапуре известной форсайт-сессии 2019 г. Название сессии: «Долгосрочное видение важнее, чем непосредственные тактические шаги». Для форсайт-сессии 2019 г. Сингапур привлек специалистов по социальным вопросам: мультикультурализм, терроризм и общественное насилие, новые религиозные течения, публичная политика и проблемы киберсообщества, исламское право, политика и этика, миграции, городская социология, этнические, трудовые, гендерные проблемы, воздействие на общество четвертой технологической революции, образование. В итоге участники сессии пришли к следующим выводам:

1. Поведение людей и социальные изменения часто формируются глубокими, скрытыми и взаимосвязанными силами, которые из-за сложности могут не проявляться в полной мере в течение многих лет.

2. Процесс принятия решений в правительстве определяется «ограниченной рациональностью», когда рациональность ограничена несовершенной информацией и ограниченным временем принятия решений. Высшее лицо, принимающее решения, получает всю информацию и действует соответствующим образом, но при этом не может сделать полностью рациональный и оптимальный выбор. Вместо этого оно часто выбирает курс действий, который «удовлетворяет», что в какой-то степени приемлемо, но не оптимально.

3. Несоответствующие целям результаты не означают, что политика была ошибочной или не должна была быть реализована. Но это означает, что правительства должны быть готовы сменить курс или даже повернуть вспять, если политика, по-видимому, отклоняется от намеченного курса.

4. Политики сосредотачивают внимание на социальной, экономической, технологической, политической и экологической сферах. Но некоторые будущие состояния мира трудно предвидеть, потому что они возникают в результате событий, которые, возможно, упустили из виду, или из-за событий, о которых знают, но взаимодействие которых приводит к непредвиденным результатам.

5. В будущем наши интересы, привычки, опыт и ожидания будут другими. Культурные основы меняются медленнее всего, но даже культура меняется. Ответ на, казалось бы, безобидный вопрос: «Кто мы?» – может измениться в будущем, открывая новые ситуации и новые возможности. И идентичность может меняться и меняется. Выделены три идентичности:

1) идентичность, определяемая государством («то как государство присваивает административные категории своему народу»);

2) идентичность, определяемая обществом (ярлыки, которые группы применяют к отдельным лицам);

3) идентичность, которую индивид приписывает самому себе.

Эти три «идентичности» могут пребывать в соответствии, — но они также могут вступить в конфликт. Когда возникает такой конфликт, государство, общество и отдельные лица должны понимать необходимость дискурсивного пространства для разбора и понимания точной природы конфликта. В мире со все более поляризованными ценностями и политикой, мы можем ожидать, что такие конфликты будут возникать чаще и усиливаться социальными сетями и иными медиа.

6. Переосмысление границ и ценности связи и данных: контуры промышленной конкурентоспособности в настоящее время все больше определяются контурами международных производственных сетей, а не границами наций.

7. Малость Сингапура дает ему гибкость, способность корректировать курс и выполнять итерации с большей свободой и ловкостью, чем гораздо более крупные государства. Есть большая легкость координации для реализации общенациональных подходов, большая способность корректировать курс, если проводится политика, которая оказывается неправильной.

8. Особое внимание следует уделить вопросам доверия и сострадания. Руководство должно тщательно поощрять это, потому что без этого лидерам невозможно достичь консенсуса по долгосрочной политике и компромиссов между различными приоритетами, интересами и группами.

Казалось бы, к чему эти странные изыскания и тезисы? Этот анализ вызовов, ценностей формирует общий фреймворк для составления стратегий, которые основываются на самосознании, оптимизме, собственной культуре и обладают гибкостью.

Фил Драйвер, исполнительный директор Open Strategies и автор книги «Validating Strategies», предложил оригинальную и простую модель определения целей разработки стратегии. Управленческая (в том числе государственная) стратегия должна определять практические действия (проекты), которые приведут к реальным результатам, которые люди действительно будут использовать для создания ценности, выгоды. Стратегии должны описывать:

- Что вы будете делать?
- Что вы будете производить?
- Как результаты будут использоваться?
- Почему результаты будут использоваться?

Критическая проблема здесь заключается в том, чтобы понять, что люди на самом деле будут делать (использовать), а не понимать, чего они хотят (результаты). Ф. Драйвер приводит классический пример Если вы

спросите людей: «Хотите ли вы велосипедную дорожку в город?» Многие люди уверенно говорят «да». Однако спросите их: «Как часто вы будете пользоваться велосипедной дорожкой?» – и многие застенчиво признаются, что будут ездить на своих машинах в город, потому что все остальные (как они надеются) будут ездить по велосипедной дорожке. Если у вас нет убедительных доказательств того, что граждане действительно будут пользоваться велосипедной дорожкой (даже если будут предложены стимулы), тогда не стройте ее, независимо от того, как сильно люди говорят, что они этого хотят. По тому же принципу можно принимать решения о сокращении расходов на многие государственные услуги и инвестиции.

Очень важно отметить, что нет никаких критериев, например: эффективности, экономии, стоимости и подобных им. Ключевым параметром становится результативность.

Обсуждение и определение общих ценностей, нахождение идентичности, позитивный, не обязательно объективный взгляд на собственный потенциал создает условия для понимания идей и идеалов своей страны, ее институтов и культуры, а также ее национальных целей и политики.

Публичное мышление как практический инструмент

Предлагается один из вариантов построения модели применения публичного мышления на уровне текущей управленческой команды региона.

Шаг 1. Определяем критерии качества жизни:

- достаточная продолжительность здоровой жизни, поддержанная хорошим медицинским обслуживанием и безопасностью (отсутствием значимых угроз жизни и здоровью);
- приемлемый объем потребления товаров и услуг, гарантированный доступ к материальным благам;
- удовлетворительные социальные отношения, отсутствие серьезных общественных конфликтов и угроз достигнутому уровню благополучия;
- благополучие семьи;
- познание мира и развитие – доступ к знаниям, образованию и культурным ценностям, формирующим личность и представления об окружающем мире;
- учет мнения индивида при решении общественных проблем, участие в создании общепринятой картины мира и правил поведения человека;
- социальная принадлежность, полноправное участие в общественной и культурной жизни во всех их формах;
- доступ к разнообразной информации, включая сведения о положении дел в обществе;
- комфортные условия труда, дающего простор для творчества и самореализации, относительно короткий рабочий день, оставляющий человеку достаточно свободного времени для различных занятий.

Шаг 2. Выделяем критерии эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации:

- «Численность населения субъекта Российской Федерации»;
- «Ожидаемая продолжительность жизни при рождении»;
- «Уровень бедности»;
- «Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом»;
- «Уровень образования»;
- «Эффективность системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи»;
- «Доля граждан, занимающихся добровольческой (волонтерской) деятельностью»;
- «Условия для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности»;
- «Число посещений культурных мероприятий»;
- «Количество семей, улучшивших жилищные условия»;
- «Объем жилищного строительства»;
- «Качество городской среды»;
- «Доля дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующая нормативам»;
- «Качество окружающей среды»;
- «Темп роста (индекс роста) реальной среднемесячной заработной платы»;
- «Темп роста (индекс роста) реального среднедушевого денежного дохода населения»;
- «Темп роста (индекс роста) физического объема инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета»;
- «Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых»;
- «“Цифровая зрелость” органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в сфере здравоохранения, образования, городского хозяйства и строительства, общественного транспорта, подразумевающая использование ими отечественных информационно-технологических решений».

Шаг 3. Составим (примерный) перечень вопросов, которые нужно обсудить для подготовки практических результатов в повышении качества жизни и показателей эффективности деятельности политических лидеров на уровне региона.

1. Как мы будем решать демографические проблемы, связанные с рождаемостью, старением, миграциями?
2. Как мы будем создавать ценность в текущих экономических реалиях? Достаточно ли мозгов и рук?
3. Как мы будем развивать инфраструктуру?
4. Как мы будем готовить и переподготавливать работников в быстро меняющейся экономике?
5. Как мы будем развиваться в цифровой экономике?
6. Как мы будем обеспечивать безопасность?
7. Как мы будем поддерживать полезные общественные инициативы?

Шаг 4. Попробуем их совместить, упорядочить: что лишнее? Какие вопросы еще нужно задать?

Шаг 5. Какие цели мы можем поставить по каждому направлению? Какой результат ожидаем? Что мы будем делать для достижения целей? Что мы будем производить? Как результаты будут использоваться? Почему результаты будут использоваться?

На этом этапе закончится анализ вызовов и коллективных ценностей команды региона, а также определение общественно полезных целей.

Однако нужен еще один этап: *вовлечение людей в совместную деятельность или поддержку общих действий*. Для этого необходим комплекс современных мер и мероприятий в области работы с информацией и связей с общественностью, которые активно используются в коммерческом секторе. При этом самым важным будет не статусность или массовость мероприятий и встреч, а соблюдение определенных правил:

- знайте свою аудиторию;
- занимайтесь тем, что действительно важно;
- сосредоточьтесь на долгосрочной, а не на краткосрочной перспективе;
- помните, что скорость и актуальность – это все;
- действуйте этично;
- всегда сохраняйте честность, не привирайте;
- думайте локально;
- будьте страстны и вовлекайте людей;
- планируйте реагирования на кризисные ситуации;
- проявляйте заботу и сострадание;
- держите свое высокомерие при себе.

Очевидно, что описана лишь модель, вместе с тем опыт Сингапура показывает, что государственные системы с единой системой публичной власти обладают отличным потенциалом для разработки и внедрения результативной программы действий с долгосрочными целями и гибкостью реагирования в меняющемся мире. Здесь намеренно не обсуждаются известные проблемы бюрократии и системы управления в регионах и феде-

ральной власти, так как многие из них устарели. При нынешнем уровне развития кадров и объемах ресурсов единственной проблемой является адекватное целеполагание. Модель публичного мышления позволяет «не закапываться» в рутине, а выдвигать и реализовывать адекватные и востребованные проекты.

6.3. Пример применения публичного мышления для целей устойчивого развития Московской области

Вызовы и коллективные ценности региона

Вызовы развития второго по численности населения региона России почти полностью совпадают со страновыми вызовами, с некоторой поправкой на влияние Москвы (крупнейшего в экономическом значении субъекта РФ) и структуру территории.

1. В современной технологической революции меняется понимание роли и значения технологических центров компетенций (образовательных, научных и производственных комплексов). Исторический опыт Московской области по формированию сети наукоградов¹ будет востребован и в будущем (особенно с учетом нового витка реиндустриализации территорий вокруг крупнейших городов мира).

2. В Московской области ведется многолетняя борьба за соблюдение законности. Важнейшими целями развития региона должны стать: достижение высокого уровня безопасности граждан и безопасности ведения экономической деятельности в регионе. Одним из направлений обеспечения безопасности является содержательная работа с национальными и религиозными сообществами, диаспорами, в том числе для обеспечения прав временных трудовых мигрантов и контроля соблюдения такими мигрантами законов России.

3. Снижение реального качества природных ресурсов: леса, почвы, воды. Это общемировая глобальная проблема – одна из самых значимых для Подмосковья.

4. Региональная власть сохраняет свою легитимность и способность управлять общественно значимыми процессами, в том числе и потому, что является одним из крупнейших работодателей региона.

5. Опережающее развитие инфраструктуры: сначала создается четкое предложение, потом спрос.

6. Не только не повышать, а снижать расходы на проживание в регионе, чтобы обеспечить долгосрочную привлекательность для жизни.

7. Все внимание к базовым потребностям и надежности их обеспечения: энергия, здравоохранение, качество жилого фонда, продуктовая и ле-

¹ Более половины ныне существующих отечественных наукоградов находятся на территории Подмосковья.

карьерная обеспеченность важнее всех вопросов цифровой экономики, досуга и развлечений.

8. Новая компактность и связанность: новый алгоритм городской застройки правильного морфотипа, с хорошими транспортными связями и социокультурным наполнением территории.

Именно такая общая постановка вопросов (вызовов, проблем и задач) может стать основанием для формирования командой губернатора конкретных среднесрочных задач и развивать публичное мышление как на уровне органов управления регионом, так и с вовлечением экспертов в социальных, управленческих, экономических вопросах. Без развития публичного мышления невозможно преодолевать испытания будущего. Формирование новой геополитической реальности не позволит надеяться на общий экономический рост и медленное поступательное развитие. Наступает эпоха, когда экономия ресурсов и адаптация к новым условиям потребуют быстрых решений, которые не удастся внедрять без общественной поддержки и жесткой дисциплины исполнителей.

Формирование повестки и верхнеуровневого видения перспектив Московской области – это задача высшей публичной власти региона, а вот формирование стратегий и наполнение их проектами потребует широкого профессионального обсуждения и позволит сделать программу развития публичной платформой общих целей и задач.

Г л а в а 7

ВЛИЯНИЕ САНКЦИЙ НА ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА С УЧАСТИЕМ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Учение о влиянии внешних факторов (в том числе нормативно-правовых) на обязательственную связь требует более глубокой и тщательной проработки в условиях современных политических процессов. Мир полон «санкций», что отмечает даже правоприменитель¹, и они способны подорвать частную автономию как российских лиц, никак не отвечающих за те или иные политические решения, так и зарубежных акторов. При этом требуется сохранять холодную выдержку и беспристрастность мысли. Поэтому все дальнейшие суждения автора не являются оценкой каких-либо событий, находятся вне конкретных политических событий прошлого, настоящего и будущего и могут не совпадать с мнениями и подходами редакционной коллегии и других авторов.

7.1. Понятие и виды односторонних ограничительных мер

Предварительные замечания: терминология

В юридической науке используются следующие термины, которые обозначают внешне схожие, но в действительности различные правовые понятия и институты: «международно-правовые меры принуждения», «международные санкции», «реторсии» и «репрессалии», «односторонние ограничительные меры» и «контрмеры».

Мы будем придерживаться следующего употребления указанных терминов. *Международно-правовые меры принуждения* – это собирательный термин для различных способов и средств правового давления одного субъекта международного права на другого в целях защиты прав и правовых интересов. *Санкциями (международными санкциями)* следует обозначать те невоенные меры принуждения, которые принимаются Советом Безопасности ООН на основании ст. 41 Устава ООН²; иные институты не

¹ См. решение коллегии арбитров МКАС при ТПП РФ от 03.07.2019 по делу № М-243/2018.

² Подобное понимание основано на том, что выражение «наложить санкции» имеет смысловую связь с некоторой подчиненностью, субординацией: один налагает санкцию на другого, т. е. как будто бы издает обязательное повеление в его адрес. Подобное словоупотребление неприемлемо для ситуаций, когда одно государство издает ограничительные меры в отношении другого – государства находятся в положении равных друг в отношении друга, между ними наличествуют «горизонтальные» взаимодействия. Поэтому термин «санкции» следует оставить зарезервированным за мерами невоенного принуждения ООН или для других ситуаций, когда наличествует публично-правовая подчиненность, т. е. для отношений «вертикальных» (см.: Крицкий К. В. Санкции и односторонние ограничительные меры в современном международном праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 21–24).

следует именовать «санкциями». Термины *односторонние ограничительные меры*, *контрмеры* и *репрессалии* мы принимаем за обозначающие один и тот же правовой институт, который и будет далее предметом исследования в настоящей главе. Под *реторсиями* следует понимать такую разновидность односторонних ограничительных мер, которые исходят от Правительства РФ и состоят в симметричном¹ ответе на введенные иностранным государством ограничения гражданских и гражданских процессуальных прав российских лиц (ст. 1194 ГК РФ, ст. 398, ч. 4 ГПК РФ и ст. 254, ч. 44 АПК РФ)².

Односторонние ограничительные меры (контрмеры): понятие и природа

Определение самого существа односторонних ограничительных мер, или, что одно и то же, контрмер, относится как к предмету конституционного (государственного) права, так и права международного. Поэтому дальнейшее изложение будет всецело связано с областями данных наук. Для начала мы должны уяснить природу означенного института, предложить практически удобную и академически состоятельную классификацию контрмер, а также в общем виде рассмотреть, каким образом ограничительные меры могут оказывать влияние на взаимодействие лиц частного права, в частности публичных образований (ст. 124 ГК РФ). Этим целям и послужит настоящий параграф.

Итак, предположим, что некоторое государство, пользуясь своим суверенитетом, а точнее – своей внутренней публичной компетенцией³, издает определенный правовой акт, чтобы оказать такое давление на другое государство, которое понудит последнего к определенному поведению.

Очевидно, что не всякая подобная мера может претендовать на отнесение к категории односторонних ограничительных мер (контрмер, репрессалий). Так, например, если подобные ограничения издаются не в ответ на правонарушение, то правомерность и даже юридическая действительность подобного действия оказывается под подозрением. Поэтому принятая мера может быть отнесена к числу ограничительных мер (контрмер), если только она отвечает следующим признакам:

¹ Ответ должен быть полностью зеркальным. Однако если соответствующего института в иностранном праве нет, то следует воздействовать на функциональный аналог.

² Отметим, что в наряду с реторсиями в российском международном частном праве существует также институт взаимности, который имеет схожее функциональное значение (п. 2 ст. 1189 ГК РФ). Предположение о наличии взаимности должно быть опровергнуто в процессе. Представляется, что сущностно реторсии являются проявлением взаимности, однако сфера последней много шире. Так, издание реторсий (как правомерных актов) основано на международном правонарушении, они преследуют правоохранительную цель, но взаимность действует и тогда, когда потребности в охране нет, нарушение отсутствует.

³ Речь идет об осуществлении государством права законодательства в широком его значении.

- односторонняя ограничительная мера – это публично-властное волеизъявление такого актора, который является субъектом международного права и выступает как носитель власти (государства, подобные им образования и ряд международных организаций)¹;
- правовым эффектом акта (его содержанием) выступает поражение в правовом статусе. Главным образом речь идет о частноправовых возможностях государства и подвластных ему лиц;
- основание принятия акта представлено потребностью в соразмерной охране собственных правомерных интересов, в адекватном ответе на допущенное против актора правонарушение или на угрозу совершения такого правонарушения. Без этого основания актор не может издать ограничительную меру так, чтобы она соответствовала праву;
- целью ограничительной меры выступает побуждение к определенному поведению или воздержанию от него для защиты собственных прав и правомерных интересов, т. е. для восстановления положения, существовавшего до совершения указанных выше действий, или для недопущения их совершения в будущем.

Виды ограничительных мер

Определив природу ограничительных мер, перейдем к их классификациям. Отметим, что далее наше внимание будет сосредоточено именно на экономических ограничительных мерах в отношении частных (гражданских) прав.

Итак, *по охвату своего действия* ограничительные меры бывают:

1) *персональными*. Персональные ограничительные меры предполагают поражение в правах конкретно поименованных индивидов и организаций. Им может быть запрещен въезд в страну; государство может запретить своим гражданам и организациями вступать с ними в деловые отношения под страхом ответственности или недействительности сделок; активы, если они каким-то образом оказываются в зоне контроля государства и его агентов, подлежат блокировке (аресту, заморозке)². В качестве механизма государства создают персональные черные списки, в которые могут включаться физические лица, юридические лица (как частного, так и публичного права³), а также любые организации, которые не обладают

¹ В настоящем исследовании мы будем рассматривать только такие ограничительные меры, которые издаются государствами против других государств.

² В качестве примера можно привести ограничительные меры ЕС в отношении конкретных граждан, замещающих значимые публичные должности в России – регламент Совета ЕС от 17 марта 2014 г. № 269/2014 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0269-20220721&from=EN>).

³ Юридическое лицо публичного права – это понятие частного (гражданского) права, под которым понимаются такие юридические лица, которые выполняют публичные функции (являются носителями публично-властной компетенции). Их образование, структура и функцио-

формальным статусом юридического лица или субъекта частного права¹;

2) *территориальными*. Территориальные ограничительные меры предполагают, что лица и товары, которые происходят или связаны с определенной территорией, испытывают юридическое стеснение². Оно может выражаться, например, в запрете ввоза товаров с данной территории или экспорта на нее, а также в запрете создания филиалов и представительств, дочерних компаний на данной территории под страхом ответственности;

3) *секторальными*. Ограничительные меры данного вида схожи с территориальными, но в качестве критерия используется определенная сфера или отрасль экономики, вид объекта права³. Например, государство может запретить к импорту или экспорту продукцию двойного назначения, высокотехнологичные товары, углеводороды, обставить определенными условиями отчуждение или обременение определенных объектов и т. д.

По *последовательности наложения* меры бывают:

1) *первичными*. Это такие ограничительные меры, которые исходно, непосредственно налагаются на субъектов государств;

2) *вторичными*. Вторичные ограничения – это ограничения, падающие на тех субъектов, которые взаимодействовали с лицами, которые попали под санкции, например продолжили с ними торговые отношения или оказывали содействие по обходу ограничительных мер. Вторичные ограничения следует считать наиболее спорными с точки зрения международно-правовой и конституционной законности.

7.2. Последствия влияния односторонних ограничительных мер на обязательственные отношения публично-правовых образований в Российской Федерации

Вводные замечания

Ограничительные меры (контрмеры, репрессалии) могут воздействовать как на частноправовую сферу, так и на публично-правовую сферу со-

нирование определяются правом публичным. К числу юридических лиц публичного права относятся и публичные образования (государство, его субъекты (для сложных государств: федераций, конфедераций и империй), а также муниципалитеты).

¹ Так, например, Германии известна фигура гражданско-правоспособной организации, не обладающей правами юридического лица (см. п. 17 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2019 № 24 «О применении норм международного частного права судами Российской Федерации»).

² Примером может послужить регламент Совета ЕС от 23 июня 2014 г. № 692/2014, которым был запрещен импорт товаров из Крыма и Севастополя (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0692&from=EN>).

³ Например, Указом Президента РФ от 08.09.2022 № 618 «Об особом порядке осуществления (исполнения) отдельных видов сделок (операций) между некоторыми лицами» были установлены ограничения сделки с долями в российских ООО с недружественными государствами. Прямое или косвенное изменение обладания долями требует разрешения Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации.

ответствующего лица. В первом случае речь идет о запретах и ограничениях в гражданском обороте: поражение в правоспособности (личном статусе), в вещных, исключительных, обязательственных, семейных, наследственных правах, в гражданских процессуальных правах. Во втором случае речь идет об установлении определенных административно-правовых барьеров, например в виде таможенных запретов на ввоз и вывоз товаров.

Поскольку публично-правовые образования являются не только носителями власти (*iure imperii*), но и действуют в качестве как бы частных лиц (*iure gestionis*), то их гражданская сфера также может претерпевать рассматриваемые ограничения.

Среди всего многообразия возможных ограничений в области гражданского права мы рассмотрим только те, которые влияют на участие публично-правовых образований в обязательственных отношениях.

Под *обязательственным отношением* мы понимаем совокупную правовую связь, возникающую из сделки или из предписаний правопорядка, которая содержит в себе одно или более простых обязательств¹. Под *обязательством (простым обязательством)* мы понимаем правоотношение, содержание которого сводится к тому, что одно лицо (кредитор, веритель) имеет право требовать от другого лица (должника, дебитора) определенного поведения – предоставления².

Появление ограничительной меры как со стороны своего национального государства, так и со стороны государства иностранного способно выступить в качестве препятствия для исполнения обязательства или даже самого его существования. Варианты последствий от введения ограничительных мер мы предлагаем сгруппировать по следующим рубрикам:

- невозможность существования обязательства;
- освобождение от ответственности за нарушение обязательства;
- изменение параметров обязательственного отношения (главным образом договорного) или введение его в ликвидационную стадию ввиду существенного изменения обстоятельств.

Невозможность существования обязательства

Цель обязательства состоит в установлении для управомоченного по нему (кредитора) правовой гарантии удовлетворения интереса, заключенного в обязательстве, укреплении его ожиданий в получении задолженного от обязанного лица (должника). Если по каким-либо причинам данная

¹ Содержание этого отношения представлено различными простыми обязательствами, малыми обязанностями, долженствования, преобразовательными правами. В этом смысле говорят об обязательственном отношении купли-продажи, аренды, подряда, товарищества и др. Его также именуют «сложным обязательственным отношением» (см.: *Егоров А. В.* Структура обязательственного отношения: наработки германской доктрины и их применимость в России // Вестник гражданского права. 2011. Т. 11, № 3. С. 241–274).

² Связка «требование – долг». Определение обязательству дано в п. 1 ст. 307 ГК РФ.

цель оказывается полностью или в решающей степени поставлена под сомнение, если появляются препятствия для удовлетворения кредитора предусмотренным обязательством поведением (предоставление задолженно-го), то под сомнение также ставится и само существование обязательства ввиду бессмысленности: невозможность или препятствует самому возникновению обязательства (связки «требование – долг») или уничтожает ранее возникшее обязательство¹.

В российском праве невозможность существования обязательства рассредоточена по нескольким положениям ГК РФ: п. 2 ст. 168, ст.ст. 413, 416–419. В контексте исследования интерес для нас представляют положения п. 2 ст. 168, а также ст. ст. 416 и 417 ГК РФ.

Признаки невозможности

Невозможность обладает следующими признаками²:

1) *неотвратимость и непреодолимость препятствия*. Непреодолимость означает, что ни одна из сторон обязательства не способна в принципе или разумными, адекватными усилиями избежать наступления или перешагнуть препятствие, влекущее невозможность;

2) *объективность препятствия*. Невозможность влечет прекращение обязательства лишь в том случае, если препятствие является таким, которое нельзя отвести или преодолеть не конкретному лицу (субъективный, личный характер препятствия), но любому разумному лицу, оказавшемуся в данном положении (объективный, всеобщий характер препятствия). Например, если эстрадный певец полностью утратил голос к моменту выступления на публичном мероприятии, заказанном у него городскими властями, то такое препятствие будет носить объективный характер, поскольку никто не может преодолеть подобного препятствия. Так, суд указал, что заказанные за границей доски хотя и нельзя ввезти в Россию из-за односторонних ограничительных мер ЕС, однако их можно купить в том же городе, но за большую цену³;

3) *постоянное существование препятствия*. Невозможность должна иметь постоянный характер. При этом постоянство препятствия не озна-

¹ Влияние невозможности на сложное обязательственное отношение является опосредованным – оно проявляется через воздействие на отношение простое, на обязательство. Так, если простое обязательство прекратилось ввиду невозможности (например погибла индивидуально-определенная вещь), то сложное отношение преобразуется, перейдет в ликвидационную стадию своего существования – внутри сложного отношения возникнут до этого момента не существовавшие права и обязанности, например обязанность возместить убытки, обязанность вернуть уплаченный аванс и др.

² Подробнее о признаках невозможности см.: Исполнение и прекращение обязательства: комментарий к статьям 307–328 и 407–419 Гражданского кодекса Российской Федерации [Электронное издание. Редакция 2.0] / отв. ред. А. Г. Карапетов. М.: М-Логос, 2022. С. 1340–1351 (автор комментария – А. Г. Карапетов).

³ См. апелляционное определение Пермского краевого суда от 21.12.2022 по делу № 33-12693/2022(2-2893/2022).

чает, что оно является вечным. Речь идет о разумном горизонте предвидения, о целесообразности сохранения обязательства. Так, если обязательство установлено со строгим сроком исполнения, то за пределами этого срока оно утрачивает цель своего существования и прекращается. К примеру, публичное образование заказало поставку елок и елочных игрушек определенного особого образца к празднованию нового года к 1 декабря 2022 г., но поставщик допустил извинительную просрочку и не успел их предоставить к началу нового года, то очевидно, что 1 января 2023 г. такое обязательство точно прекратит свое существование, хотя «вечности препятствия» здесь не усматривается. Другим примером может являться обязательство по обеспечению свободного доступа к вещи, созданное договором аренды: если ввиду некоторых временных внешних причин, за которые никто из сторон не отвечает, арендатор оказывается лишенным в доступе к объекту, то обязательство арендодателя по обеспечению доступа будет соответственно прекращаться ввиду невозможности в те временные промежутки, когда имелись такие препятствия, хотя и здесь очевидно, что они носят временный характер¹. Таким образом, под постоянством существования препятствия следует понимать существенную неопределенность срока его существования в отношении данного конкретного обязательства, неопределенно-длительный характер его присутствия².

При наличии всех указанных признаков конкретное обязательство или не возникает вовсе (изначальная невозможность) или прекращается (последующая невозможность).

Отдельные примеры невозможности

Рассмотрим два примера невозможности в контексте действия ограничительных мер.

Первый пример. Организациям, находящимся под юрисдикцией недружественных государств, запрещено участвовать в российских публичных заказах, проводимых на основе электронного конкурса³. Вполне очевидно, что если по каким-либо причинам публичный контракт все же будет заключен с таким лицом в нарушение запрета, то он не создаст юри-

¹ См. об этом: Громов А. А. Последствия необоснованного отказа арендатора принять объект аренды. Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 26.06.2020 № 305-ЭС20-4196 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2020. № 11. С. 4–37.

² См.: Павлов А. А. Некоторые вопросы учения о невозможности исполнения обязательств // Очерки по торговому праву: сб. науч. тр. / под ред. Е. А. Крашенинникова; Ярославский гос. ун-т. Ярославль, 2004. Вып. 11. С. 55.

³ См. подп. 6 ч. 12 ст. 48 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и п. 4 ст. 2 Федерального закона от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств».

дических последствий, не породит обязательственного отношения в силу своей ничтожности (п. 2 ст. 168 ГК РФ). Ничтожность здесь объясняется двумя соображениями – сущностно-целевым и (вторичным) технико-догматическим:

1) сущностно-целевое – результат толкования показывает, что законодатель ясно указал на категорическую неприемлемость подобной сделки для национального правопорядка, для публичного интереса российского общества. Охранительная цель нормы состоит в тотальном обессиливании такой сделки *ab initio*;

2) технико-догматическое – данный запрет предстает в виде уже ранее описанного урезания части правоспособности у соответствующего иностранного лица. Поэтому совершение им соответствующей сделки будет выпадать за пределы его правовых возможностей.

Данный пример является иллюстрацией изначальной действительной юридической невозможности.

Применительно к первому примеру также можно поставить вопрос: можно ли из соответствующих норм-ограничителей вывести последующую невозможность? Так, если публичный контракт был заключен с лицом, происходящим из недружественного государства, до появления данной ограничительной меры, то можно ли увидеть здесь невозможность последующую? Представляется, что на данный вопрос следует дать отрицательный ответ ввиду того, что законодатель ничего не сказал о влиянии на публичный контракт подобных ограничений. Поэтому с учетом принципа *favor contractus*, соображения о необходимости защиты частного лица (как более слабого субъекта) от власти, а также необходимости толкования неясного предписания, направленного на защиту публичного интереса, в пользу частного лица и против его составителя (т. е. против публичной власти)¹, следует прийти к выводу о сохранении в силе такого публичного контракта. Таким образом, рассматриваемая норма урезает правоспособность иностранных лиц лишь в отношении приобретения (исходного установления), но не обладания уже наличествующим у них обязательством.

Второй пример. Запрет на вывоз за пределы России и ввоз на ее территорию определенных товаров согласно перечням Правительства РФ². Данные запреты являются чисто административным – таможенные органы обязаны физически не пропускать товары. Подобные меры способны

¹ Данное толкование является проекцией частноправового *contra proferentem* (толкование против составителя текста) на публичное право при действии публично-правового принципа защиты доверия (защиты законных ожиданий) к отправлению властной компетенции.

² Указ Президента РФ от 08.03.2022 № 100 «О применении в целях обеспечения безопасности Российской Федерации специальных экономических мер в сфере внешне-экономической деятельности».

привести (при наличии всех описанных признаков) к действительной фактической невозможности в части атрибута места исполнения обязательства¹.

Отметим, что кажется явно несправедливым считать ранее возникшие обязательства прекратившимися ввиду появления данного запрета, вторгающегося в частные отношения. На наш взгляд, из смысла ст. 416 ГК РФ и в свете п. 3 ст. 307 ГК РФ в описанной ситуации для сторон следует вывести возможность как минимум пересогласовать в разумный срок место исполнения обязательства и тем самым спасти обязательственное отношение².

Ограничительные меры и непреодолимая сила

Влияние ограничительной меры на обязательственную связь может быть не столь критическим как в случае с невозможностью: обязательство продолжает существовать, однако ввиду уважительности причин его нарушения может наблюдаться непреодолимая сила, форс-мажор (п. 3 ст. 401 ГК РФ³), что приводит к следующему:

- соответствующая сторона освобождается от ответственности. Например, должник не отвечает за просрочку в предоставлении задолженного – он не должен возмещать убытки или уплачивать неустойку, а также на него не переходит риск наступления невозможности;

- происходит автопродление срока для исполнения. Например, в деле № А40-65392/2020 суд указал, что вследствие введения ограничительных мер со стороны США и Германии у должника возникли сложности для продления экспортной лицензии товаров, заказанных Российской Федерацией (Минпромторг), поэтому суд признал, что вследствие данного форс-мажорного обстоятельства срок исполнения обязательства самостоятельно продлевается на 461 день (период действия форс-мажора).

Признаки непреодолимой силы

Чтобы возникло состояние непреодолимой силы обстоятельство-препятствие должно обладать следующими признаками:

¹ См., например, решение Набережночелнинского городского суда Республики Татарстан от 23.06.2022 по делу № 2-6751/2022. Заметим, что в данном деле суд указал, что боевые действия на территории Украины рассматриваются судом как общеизвестные факты.

² Полагаем, что такая возможность должна превалировать над запретом на изменение существенных и «обязательных» условий публичного контракта (ч. 2 ст. 34 и ч. 1 ст. 95 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»). Так, если место исполнения рассматривалось сторонами публичного контракта как существенное в силу абзаца второго п. 1 ст. 432 ГК РФ, то соглашение о таком изменении не должно быть ничтожным.

³ Подробнее о данном институте см.: Перемена лиц в обязательстве и ответственность за нарушение обязательства: комментарий к статьям 330–333, 380–381, 382–406.1 Гражданского кодекса Российской Федерации [Электронное издание. Редакция 2.0] / отв. ред. А. Г. Карапетов. М.: М-Логос, 2022. С. 1317–1367.

1) *влияние на исполнимость* (срыв предоставления). Данный признак является очевидным. Само по себе появление какого-либо обстоятельства еще не означает наступление форс-мажора: обстоятельство-препятствие и срыв предоставления должны находиться в адекватной причинной связи¹;

2) *независимости от сторон* (внешний характер). Обстоятельство-препятствие должно иметь объективный характер, оно не должно быть спровоцировано поведением одной из сторон². Если за появление такого препятствия отвечает одна из сторон, то соответствующая сторона и будет нести ответственность и прочие негативные последствия – будет наблюдаться просрочка должника (ст. 405 ГК РФ) или просрочка кредитора (ст. 406 ГК РФ), за которую они отвечают; суды отмечают, что если событие наступило после просрочки, то какие-либо оправдания со ссылкой на него недопустимы³;

3) *чрезвычайность* (непредвидимость). Обстоятельство-препятствие должно быть объективно непредсказуемым, исключительным, совершенно необычным: ни обязанное лицо, ни иные разумные лица, оказавшиеся в данной или схожей ситуации, не могли предугадать, спрогнозировать появление данного препятствия на момент установления обязательственного отношения⁴. Иными словами, обстановка установления отношения не предвещала появления такого обстоятельства, ничто на это серьезно не указывало. Данный признак является достаточно размытым, существенной здесь оказывается судебная оценка. Применительно к ограничительным мерам следует оценить состояние международных отношений, политическую обстановку, заявления компетентных органов, динамику отношений, наличие широко обсуждаемых проектов нормативных актов и др.

4) *неотвратимость*. Если по своему характеру обстоятельство-препятствие объективно нельзя отвести или избежать, если оно находится вне сферы какого-либо разумного контроля обязанного лица и не находилось бы в сфере контроля любого другого субъекта на его месте, то это обстоятельство рассматривается как непредотвратимое;

¹ Освобождение от ответственности связано с тем, что срыв (нарушение) является следствием не поведения должника, но внешнего случайного фактора (см.: *Михайлов В. С.* Теории причинно-следственной связи и установление пределов ответственности // *Вестник гражданского права*. 2019. № 4. С. 82–144; *Сударев Г. А.* Некоторые трудности при определении границ вины потерпевшего // *Вестник гражданского права*. 2020. № 3. С. 83–135).

² Применительно к публичным образованиям вопрос оказывается особенно интересным. Так, если иностранное публичное образование, являющееся должником по договору, само неправомерно ввело ограничительные меры, а равно если в отношении него правомерно были приняты такие меры, то данный субъект не будет освобожден от ответственности, поскольку он индуцировал появление подобных обстоятельств.

³ См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.10.2022 № 13АП-24235/2022 по делу № А56-24950/2022.

⁴ В очень редких случаях суды освобождают от ответственности даже если данный и иные факторы уже наличествовали на момент заключения договора. Например, см. судебные акты по делу № А40-193202/2020 (о нем будет подробнее сказано ниже).

5) *непреодолимость*. Данный признак указывает на то, что препятствие должно быть таким, что ни от конкретного обязанного лица, ни от кого-либо на его месте нельзя ожидать преодоления препятствия ввиду принципиальной невозможности или ввиду того, что такое преодоление будет явно и существенно неразумным, неадекватным.

Как о неотвратимости, так и о непреодолимости также велась речь выше при разборе признаков невозможности;

6) *временный характер*. Данный признак отличает форс-мажор от невозможности, препятствующей самому существованию обязательства. О постоянном и временном характере было сказано выше применительно к невозможности.

Особенности для цепочки контрагентов

В п. 3 ст. 401 ГК РФ указано, что форс-мажор отсутствует, если неисполнение вызвано нарушением обязанностей со стороны контрагентов должника. *Типичный пример*: публичное образование в лице руководителя органа власти заказало поставку уникального зарубежного оборудования у российского общества, а российское общество заказало его у зарубежного контрагента; общество и зарубежный контрагент столкнулись с внезапно объявленным эмбарго. Как мы видим, эмбарго оказывает прямо воздействие на второе звено – на отношение между обществом и зарубежным контрагентом, поэтому слепое применение п. 3 ст. 401 ГК РФ может привести к неблагоприятному результату в виде привлечения общества к ответственности перед публичным заказчиком.

Очевидно, что в приведенном примере эмбарго оказывает воздействие на все звенья цепи, срыв предоставления по линии «публичное образование – российское общество» обусловлен наличием эмбарго. Смысл рассматриваемого указания п. 3 ст. 401 ГК РФ состоит в том, чтобы послать участникам оборота в условиях становления рыночной экономики сообщения о том, что нарушения, допущенные контрагентами, не могут служить оправданием для должника: должник отвечает за своих контрагентов как за самого себя, кредитор видит только должника, субпоставщики, субподрядчики и т. п. лица для него юридически «невидимы» (ст. ст. 402 и 403 ГК РФ).

7.3. Ограничительная мера как обстоятельство, существенно изменяющее положение дел (ст. 451 ГК РФ)

Каждое обязательство (в особенности – договорное обязательство) возникает из закона с опорой на некоторую окружающую обстановку. Если впоследствии положение дел существеннейшим образом меняется, прошлая жизнь (при которой обязательство было установлено) перевернулась с ног на голову, то встает вопрос о целесообразности и справедливости сохранения обязательственной связи в неизменном виде.

Российский правопорядок наделяет стороны обязательственного отношения двумя правовыми средствами в ответ на существенное изменение обстоятельств: прекращение обязательственного отношения судом (приоритетное) или изменение судом его параметров, адаптация (судебное расторжение и изменение договора).

Условия применения института

Чтобы договор был расторгнут или изменен на основании ст. 451 ГК РФ, необходимо наличие следующих пяти факторов:

1) *изменение произошло после заключения договора*. Если обстановка изменилась до заключения договора, то ст. 451 ГК РФ не применяется. Защита возможна только через оспаривание сделки на основании правил об обмане или заблуждении в обстоятельствах (ст. ст. 178 и 179 ГК РФ);

2) *чрезвычайность* (непредвидимость). О чрезвычайности было сказано выше применительно к непреодолимой силе: в момент заключения договора истец не мог предвидеть, что такое изменение произойдет, этот риск не мог быть просчитан заранее, никто не мог принять информированного решения действовать на риск. Отметим также, что, во-первых, чем нестабильнее является правопорядок, тем более экзотическими и экстравагантными должны быть обстоятельства-препятствия, а во-вторых, чем более долгосрочным является договор, тем более неадекватными и резкими должны быть изменения обстановки;

3) *неотвратимость и непреодолимость*. Об этих признаках речь также велась выше. Дополнительно отметим, что российские суды иногда требуют от истца доказывания того, что он предпринимал попытки снятия или обжалования наложенных ограничительных мер¹;

4) *явная несправедливость в отношении истца*. Если обстановка изменилась таким образом, что пребывание истца в договоре стало резко и существенно для него несправедливым, то открывается путь для применения ст. 451 ГК РФ.

Например, если продавец получил предоплату, а затем цены на товар многократно увеличились ввиду повсеместного введения ограничительных мер (и, как следствие, расходы должника и получаемая им цена начинают находиться в резком несоответствии), то справедливая цель отпадает и договор может быть расторгнут или изменен. Обращаем внимание, что в приведенном примере не наступает невозможность, поскольку вместе с ростом цен вырос и интерес кредитора в получении задолженного²;

5) *истец не несет риска существенного изменения обстоятельств*. Если истец прямо или косвенно заявил о том, что он принимает риск су-

¹ См., например, судебные акты по делу № А60-38121/2017.

² См. об этом также у Д. Лоошельдерс: Лоошельдерс Д. Невозможность и возмещение убытков взамен предоставления // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 11. С. 168–207.

ущественного изменения в будущем обстоятельств, из которых он исходил при заключении договора, то инструментарий ст. 451 ГК РФ для него оказывается недоступным. Однако, как отмечается в литературе, для слишком экстремальных случаев изменения обстановки (в духе «разрушения мира») такие заявления не будут иметь значения в силу принципов добросовестности и справедливости (ст. 1 ГК РФ)¹.

Если указанные обстоятельства наличествуют, то потерпевшая сторона получает материальное притязание к другой стороне о расторжении или об изменении (адаптации) договора²; при неисполнении данного требования расторжение или изменение могут быть произведены судом посредством принятия волезамещающего судебного акта. При этом в российском праве расторжение договора является основным способом, а изменение – вторичным, который применяется лишь в том случае, если расторжение приведет к негативным последствиям для общества или для самих сторон, а потому его изменение более предпочтительно.

Отметим, что с учетом п. 3 ст. 453 ГК РФ расторжение или изменение Договора могут быть совершены не только на будущее (перспективно), но и с обратной силой (ретроактивно): временная точка расторжения или изменения может быть определена как в прошлом, так и в любом адекватном моменте в будущем.

Алгоритм применения

Чтобы воспользоваться ст. 451 ГК РФ, представляется правильным руководствоваться ст. ст. 445 и 446 ГК РФ: потерпевшая сторона должна предварительно направить контрагенту предложение о расторжении или об изменении договора со ссылкой на ст. 451 ГК РФ. При уклонении контрагента от расторжения или изменения договора потерпевшему следует обратиться в суд с соответствующим иском.

¹ См.: Договорное право (общая часть): постатейный комментарий к статьям 420–453 Гражданского кодекса Российской Федерации [Электронное издание. Редакция 2.0] / отв. ред. А. Г. Карапетов. М.: М-Логос, 2020. С. 1251.

² Это означает, что прибегнуть к использованию основания ст. 451 ГК РФ стороны могут и без инициирования судебной процедуры, но с риском того, что публичные органы или третьи лица сошлутся на недействительность для них расторжения или изменения договора ввиду отсутствия необходимых предпосылок.

Глава 8

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЗАКУПКИ КАК ВАЖНЕЙШЕЕ СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННОГО ДАВЛЕНИЯ

Государство, особенно современное, столь большое и сложно-устроенное, как Российская Федерация, – это сосредоточие самых разных идей и психологических интенций, выстроенных на различном социокультурном фундаменте и детерминируемых самым разным опытом. С одной стороны, подобное сочетание является крайне благодатной почвой для новых идей за счет эффекта социальной синергии, с другой стороны, возникает сложность организации взаимовыгодной коммуникации между агентами, принадлежащими к различным культурным базисам. На современном этапе таким социальным транзиттером может являться лишь право, а при условии сложности современных социальных процессов речь может идти лишь о праве, санкционируемом государством. Таким образом, именно на государство напрямую возлагается ответственность за создание почвы, жизненно необходимой для новых идей, служащих базисом роста социального благосостояния и социального прогресса.

Вместе с тем тот колоссальный экономико-политический прессинг, под которым оказалась Российская Федерация с 2022 г., стоит признать значительной угрозой как для ее социально-экономической сферы, так и непосредственно для российской государственности. Введенные против России санкции значительно ограничили возможности научного и промышленного взаимодействия. Кроме того, значительное ограничение поставок в Россию товаров самого широкого спектра уже само по себе является фактором весьма болезненным для большей части населения, обрыв же промышленных и логистических цепочек неизбежно ведет к росту безработицы и падению совокупных доходов населения, а следовательно, к развитию негативных с экономической точки зрения процессов, несущих угрозу социальной стабильности. В то же время важно отметить, что нехватка различных товаров и сокращение производства неизбежно приводят к тому, что ряд товаров и услуг становится сложно доступным и для органов государственной власти. Это может затруднять, а периодически и вовсе ставить под вопрос возможность исполнения последними ряда их полномочий, что в целом сказывается на эффективности государственного аппарата.

Таким образом, защита экономики становится одной из ключевых задач государства в рамках обеспечения национальной безопасности со всех точек зрения. Однако, как ни странно, именно нынешний кризис может стать базой для той новой идеи, которая будет востребована окружающими. Кризисные состояния – норма для любой экономической модели,

и эффективный опыт их преодоления – практически и онтологически ключевое знание. Показателем этого являются Бреттон-Вудская система и система Вашингтонского консенсуса, а равно Новый экономический курс Рузвельта, во многом предопределившие нынешний политический и экономический статус США. При этом нельзя не отметить и то, что у Российской Федерации для выработки подобного механизма есть все необходимые конституционные предпосылки. Представляется, что именно механизм закупок товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд может и должен стать ядром новой системы, так как именно он по своей природе способен одновременно стать автономным инструментом обеспечения гарантий публичной безопасности и гарантий роста частного благосостояния. Следует также отметить, что создание нового механизма подразумевает прежде всего модернизацию существующего функционального регулирования, основанную на осмыслении имеющейся российской конституционной модели, а равно на осмыслении тех экономико-правовых теорий, которые либо уже лежат в основе отечественной конституционной модели, либо сущностно ей комплементарны.

Как указал Конституционный суд РФ в Постановлении от 21 февраля 2022 г. № 7-П, основополагающий признак Российского государства – его социальный характер, что означает направленность его политики на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека и требуемых для утверждения таких конституционно значимых ценностей, как гражданский мир и согласие (преамбула и ст. 7 Конституции РФ). В соответствии со ст. 75.1 Конституции РФ обязанность по созданию условий для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан как основы взаимного доверия государства и общества возложена на органы публичной власти, что подразумевает в числе прочего наличие инструментов, обеспечивающих надлежащий уровень стабильности, предсказуемости и надежности гражданского оборота, а равно эффективную судебную защиту прав и законных интересов его участников, без чего невозможно поддерживать конкурентную экономическую среду, необходимую для функционирования свободного рынка.

По существу, именно национальная экономика, ее устройство и правила функционирования, является одной из основ национальной и, как следствие, государственной идентичности, поскольку в ней скрывается описание отношений, складывающихся в системе производства, распределения, обмена и потребления благ, которые необходимы для жизнедеятельности как отдельных людей, так и общества в целом.

Сами термины «экономика» и «государство» и этимологически, и содержательно связаны. Так, если термин «экономика» дословно переводится с древнегреческого языка как «правила ведения домашнего хозяйства», то понятие «государство», по-видимому, производно от общеславянского «господарь» и может быть дословно переведено как нечто, принадлежащее государю, т. е. «владение государя».

В рамках современного дискурса данные понятия оказываются еще более близкими. Так, даже при отсутствии научного консенсуса в части единого и общепризнанного определения понятия «государство», безусловным признается то, что государство – это прежде всего социальный институт, регулирующий действия его членов и отношения между ними с целью обеспечить внутренние и внешние условия поддержания порядка, основанного на традициях и законах. В свою очередь, основа производящей экономики – разделение труда между членами общества, направленное на увеличение производительности труда, которое приводит не только к более эффективному удовлетворению потребностей и увеличению общественного продукта, но и к возникновению обычаев и норм поведения за счет постоянного совершения простых повторяющихся операций. Таким образом, экономика изначально выступает не только механизмом развития общественных отношений, но и в определенном смысле «фундаментом» и «цементом» общества и государства, четко отражающим их особенности, в том числе географические, национальные и даже религиозные.

В современной правовой парадигме, формируя и фиксируя уникальные особенности взаимодействия членов конкретного общества, экономика на государственном уровне становится неотъемлемым элементом конституционной идентичности как совокупности основополагающих писанных и неписанных принципов и особенностей функционирования общества, служащих «ядром» национального конституционного порядка.

В значительной мере именно этим объясняется сложность, а зачастую и невозможность заимствования экономических механизмов, успешно существующих в рамках других правопорядков, поскольку принципиальное отсутствие одинаковых конституционных идентичностей и вытекающее из этого отсутствие абсолютно одинаковых конституционных ценностей влечет за собой неизбежную деформацию заимствованного экономического механизма, в результате которой может меняться как эффективность самого экономического механизма, так и эффективность национальной экономики в целом.

Вместе с тем одним из основных механизмов развития экономики, а следовательно, и роста общественного благосостояния является взаимодействие различных экономических агентов, порождающее синергетический эффект. Соответственно, эффективность экономики напрямую зависит как от количества контактов между различными экономическими агентами, так и от количества самих экономических агентов. Что означает необходимость не только налаживания торговли и экономического партнерства, но и постоянного совершенствования национальной правовой системы, в том числе за счет учета опыта других государств.

Однако этот опыт должен быть переосмыслен в ключе, не допускающем опасного для государственного суверенитета размывания гарантий прав человека и конституирующих общество норм. В практическом плане

это влечет за собой необходимость анализа не только существующего состояния экономики того или иного зарубежного государства, но и анализа ее истории и развития, а равно анализа культурной комплементарности заимствуемого опыта для экономики Российской Федерации. Под комплементарностью в данном случае следует понимать не столько общее сходство и непротиворечивость, сколько способность к взаимодополнению и взаимообогащению.

Именно на культурную комплементарность обращает внимание Л. И. Петражицкий как на фактор развития благосостояния нации и экономического прогресса¹. Элементами, обеспечивающими эту комплементарность, признаются прежде всего соседство культур, отсутствие серьезных барьеров для взаимодействия субъектов-носителей и субъектов-реципиентов, а равно отсутствие серьезного разрыва в психо-юридическом развитии. При этом Л. И. Петражицкий, как бы предвосхищая научное осознание понятия конституционной идентичности, также обращает внимание на то, что чрезмерная открытость нации-реципиента в совокупности с односторонним образом развитой культурой влечет за собой целый ряд негативных для нее последствий, в числе которых утрата суверенитета. Таким образом, наиболее предпочтительным представляется экономический опыт, заимствуемый у субъектов-носителей, с которыми налажено наиболее тесное культурно-экономическое взаимодействие и которые освоили те или иные экономико-правовые конструкции, воспринимаемые нами как потенциально полезные. Вероятно, по этой причине до сих пор ни одна из существующих фундаментальных экономических теорий, имеющих преимущественно эмпирический генезис, не получила всеобщего признания и не стала точкой научного консенсуса.

Вместе с тем представляется, что именно научная доктрина является лучшим источником для анализа тех или иных институтов и механизмов, поскольку представляет собой наиболее полную, системно выстроенную и логически выверенную профессиональную рефлексию опыта в той или иной сфере познания. Следовательно, оценка возможности рецепции той или иной экономико-правовой конструкции должна начинаться с изучения ее научного конструкта, а равно оценки комплементарности научной концепции и культуры, в рамках которых она сформировалась.

В этой связи особый интерес представляет концепция *антимонопольного регулирования*, сформулированная в рамках ордолиберального учения Фрайбургской научной школы, возникшей изначально как одна из концепций неолиберализма.

Как и другие неолиберальные теории, *ордолиберализм* возник как реакция на активное вмешательство государства в деятельность свободных

¹ См.: *Петражицкий Л. И.* О комплементарных культурных течениях и закономерностях развития торговли / пер. с польск. Я. В. Болдинова; под ред. проф. Г. А. Гаджиева. М.: Статут, 2020. С. 42–46.

рыночных агентов, повсеместно применявшееся в странах Европы и Нового Света в качестве инструментария выхода из мирового экономического кризиса начала XX в., получившего в историографии название «Великая депрессия». Активная роль государства в регулировании экономики хотя и обеспечивала определенное восстановление экономических показателей, однако темпы этого восстановления не были достаточными, при этом интересы частных лиц, в особенности предпринимателей, относящихся к субъектам малого и среднего бизнеса, учитывались весьма слабо.

Например, с позиций кейнсианства, лежащего в основе «Нового курса Рузвельта», одним из основных инструментов регулирования экономики являлось обеспечение занятости граждан и создание новых средств производства за счет бюджетных механизмов. На практике, исходя из социально значимой цели, это означало инициацию государством крупных промышленных проектов, задействующих максимальное количество производственных цепочек. Ярким примером тому могут служить строительные проекты Гарри Ллойда Гопкинса, включавшие строительство масштабных объектов транспортной инфраструктуры, национальных парков и т. д., что в первую очередь подразумевало вовлечение в данный процесс крупных производственных объединений и почти не затрагивало малые экономические субъекты.

Складывающаяся ситуация породила критику со стороны Милтона Фридмана, Фридриха Хайека и иных сторонников монетарной теории, указывавших на то, что искусственное поддержание спроса и создание рабочих мест вызовет рост инфляции, которая не только слабо поддается контролю, но и может повлечь за собой новую волну роста безработицы. Кроме того, поддержка неэффективных отраслей экономики означает недополученную эффективными игроками прибыль, что трактовалось, в частности, как недооценка роли индивидуальных предпринимательских способностей в развитии экономики и установление приоритета публичных интересов над частными.

Вместе с тем Великая депрессия, спровоцированная в значительной мере «перегревом» рынка ценных бумаг, эмпирически доказала, что при высоком уровне монополизации рынка свободное предпринимательство приводит рыночную экономику к краху. Поэтому сама возможность участия государства в регулировании экономики принципиально не отрицалась, однако, учитывая потенциал свободного рынка и предпринимательства, предлагалось ограничить государственное вмешательство в экономику политико-правовым аспектом, а конкретнее – от государства требовалось создание механизма правовой защиты добросовестной конкуренции и свободного предпринимательства.

Развитие монетарной экономической теории стало стимулом к формированию качественно нового экономико-политического философского течения – *неолиберализма*, анализирующего общественные отношения через

призму экономики. При этом анализ охватывает все основные аспекты социального бытия человека, начиная от нравственно-этической составляющей частных отношений и заканчивая политическим аспектом. Общественные взаимосвязи рассматриваются как единичные взаимовыгодные сделки между свободными членами общества, самостоятельно предопределяющими свою жизнь и берущими на себя ответственность за последствия такого взаимодействия.

Одним из фундаментальных принципов взаимодействия общества и его членов, а также общества и государства стал принцип *laissez-faire*, подразумевавший минимальное вмешательство, преимущественно нормативного характера, что в философском плане делало неолиберализм наследником теории индивидуализма. Однако если классический индивидуализм преимущественно фокусируется на субъективно-биографических аспектах сепарации личности от общности в рамках процесса цивилизационного развития, то неолиберализм фокусируется на роли свободы воли индивида в развитии общественных процессов.

В рамках данной парадигмы особенное значение играет экономический базис, исходящий из априорной ограниченности личности в ресурсах и информации о деятельности и состоянии других экономических агентов, влекущий ограниченность в решениях, которые могут быть приняты. Кроме того, человеческое мышление изначально детерминировано культурой, окружающей личность, а значит ограничено в возможности его переконструирования. В совокупности это влечет за собой рациональную потребность индивидуумов во взаимовыгодном диалоге, следствием которого является определение порядка, становящегося частью общественной культуры.

Вместе с тем в концепции неолиберализма очевиден перекосяк в пользу придания маржиналистическим экономическим законам и принципам статуса социальных универсалий. На практике это означает недооценку важности нравственности, морали, религии и эстетики в формировании системы этических и правовых норм, что может быть чревато серьезными негативными последствиями, таким как снижение социальной справедливости, приводящее к росту социального напряжения и нарушениям прав человека, что, например, наблюдалось при праворадикальном правительстве Сухарто в Индонезии в конце 1960-х годов.

Представляется, что недооцененность морально-этических аспектов, наряду с игнорированием национальных культурных особенностей, стала одной из причин того, почему неолиберальная социально-экономическая концепция не была воспринята в качестве комплементарной на территории континентальной Европы, где этика гуманизма и христианская этика являются традиционными и социально образующими концептами, значимость которых была актуализирована после столкновения с практической стороной реализации концепции национал-социализма в Германии, а так-

же в результате Первой и Второй мировых войн, усугубивших последствия Великой депрессии в Европе.

Военно-политические катаклизмы в Европе начала XX в. прямо и непосредственно поставили вопрос о поиске таких путей организации общественного хозяйства, которые не только учитывали бы необходимость восстановления и роста общественного благосостояния, но и обеспечивали высокий уровень социальных гарантий для всех членов общества по отдельности. При этом негативный опыт коллективистского тоталитаризма заставлял искать экономико-политическую систему, гарантирующую защиту свободы воли индивида.

Неудивительно, что подобная концепция была в итоге сформулирована в Германии, государстве, в наибольшей мере испытывавшем негативные последствия экономического кризиса начала XX в. и последствия тоталитаризма и плановой экономики. Этой теорией и стала концепция ордолиберализма, разработанная Фрайбургской школой экономики при Фрайбургском университете.

В качестве теоретической базы ордолиберализм использует классическую экономическую концепцию Адама Смита и Дэвида Рикардо, однако, учитывая негативный практический опыт широкой трактовки концепции *laissez-faire*, Вальтер Ойкен, один из основоположников ордолиберализма, указывает на необходимость установления в обществе «гуманистического функционального порядка», который гарантировал бы политическую и экономическую свободу.

При этом В. Ойкен отрицает возможность прямого управления экономическими процессами со стороны государства, указывая на прямую взаимосвязь между подавлением экономической свободы и подавлением политической свободы на примере нацистского режима в Германии. С другой стороны, В. Ойкен указывает на то, что абсолютно свободный рынок склонен к саморазрушению за счет монополизации, а самим рыночным агентам выгодно вступать между собой в сговор с целью ограничения конкуренции, что снижает эффективность рынка. Вместе с тем он отмечает, что на индустриальном этапе развития экономики ожидать естественного возникновения системы отношений не продуктивно, поэтому эту функцию должно на себя принять государство, руководствующееся в своей деятельности экономической конституцией, учитывающей особенности формирования рыночных отношений в конкретной экономической культуре.

Основной идеей ордолиберализма становится установление со стороны государства нормативной базы, гарантирующей развитие рыночной экономики, и в первую очередь в качестве такой гарантии признается защита добросовестной конкуренции. Одновременно в оперативном плане государство должно воздерживаться от вмешательства в экономический процесс. В качестве основополагающей цели ордолиберальной концепции

обозначается сочетание идей социального государства, верховенства права с идеей повышения эффективности экономики за счет ее децентрализации. Из этого выводятся задачи государства в области нормативного регулирования, от законодательства требуется создание эффективного механизма защиты и развития конкуренции, содействующего снижению входных рыночных барьеров.

Помимо гарантий свободного ценообразования основными гарантиями, необходимыми для реализации вышеозначенных задач, признаются гарантии частной собственности на средства производства, свобода договора, стабильность государственной политики в области экономики, а также принцип ответственности хозяйствующего субъекта за его действия. Особо отмечается тесная связь экономики с социальной политикой и обеспечением социальной справедливости. Так, с позиций ордолиберализма монополизация рынка обозначается в качестве причины неэффективности естественного рыночного механизма распределения благ между членами общества, соответственно, на государство возлагается обязанность противодействия этому процессу. Также постулируется, что рынок труда не является обычным рынком, поскольку труд не является товаром, поэтому важной задачей государства является создание нормативной базы, обеспечивающей компенсацию неравенства положения работников и работодателей. Также допускается вмешательство государства в экономику с целью защиты окружающей среды как основополагающей социальной ценности.

В результате за счет создания соответствующей нормативной базы предполагается создание национальной экономики, обеспечивающей рост социальных гарантий и общественного благосостояния при достаточном уровне гарантий автономии личности. Таким образом, в философском плане ордолиберализм указывает на существование порядка, основанного на фундаментальных ценностях, при котором интересы общества и интересы индивидуума предопределяют друг друга, задача же государства состоит в том, чтобы нормативно закрепить и конкретизировать этот порядок. Подобная диспозиция позволяет учесть морально-этическую составляющую общественной мысли и традиции.

По существу, отталкиваясь от анализа механизма рыночной конкуренции, В. Ойкену и его последователям удалось выстроить институционально цельный социально-политический конструкт, отвечающий потребностям экономики нового времени, одновременно учитывающий гуманистический и морально-этический европейский фундамент, избегая тем самым тоталитарных и неолиберальных крайностей. Речь идет о так называемом третьем пути, обозначающем частную собственность в качестве гарантии автономии личности и одновременно механизма, обеспечивающего в сфере общественных отношений принятие гибких децентрализованных и, как следствие, максимально эффективных решений. При этом,

в отличие от неолиберализма, подразумевающего в значительной мере необходимость рыночной глобализации и размывание национальных культурных особенностей, составляющих в числе прочего основу национальной идентичности, ордолиберализм, напротив, направлен на сохранение и учет основополагающих культурных и морально-этических ценностей. Особая роль государства в рамках ордолиберальной концепции выступает в определенном смысле гарантией политического суверенитета.

Вероятно, именно по этой причине ордолиберальные идеи стали основной социальной рыночной концепции послевоенной Германии, старавшейся достичь быстрого восстановления экономики и при этом не допустить как реставрацию тоталитаризма, так и потерю суверенитета и конституционной идентичности. Очевидно, что на идеях ордолиберализма строился лоббируемый министром экономики ФРГ Людвигом Эрхардом Закон об ограничении конкуренции от 27 июля 1957 г., направленный как на быструю децентрализацию экономики ФРГ, так и на создание нормативной базы, защищающей свободную рыночную конкуренцию. Кроме того, в концепцию ордолиберализма укладываются меры правительства Конрада Аденауэра, направленные на восстановление свободного ценообразования, снижение налогов для субъектов малого и среднего бизнеса, гармонизируемые повышением уровня социального обеспечения граждан, принятием закона о минимальном размере оплаты труда и созданием Федерального конституционного суда Германии, ставшего первым органом конституционного нормоконтроля в послевоенной Европе.

Совокупность этих мер, по мнению современных специалистов, стала основой быстрого восстановления экономики ФРГ и Австрии в послевоенный период, получившего название «Чудо на Рейне». Германии удалось обеспечить высокий уровень защиты фундаментальных прав граждан, а кроме того, сохранить конституционную идентичность, построенную на принципе правового государства, что доказывает не только экономическую состоятельность данной концепции, но и гуманистическую.

Нельзя отрицать родственность германской и российской правовых традиций, особенно в области частного права. Российская правовая система относится к романо-германской правовой семье, а германское Гражданское уложение, в особенности его институциональное наполнение, оказало сильнейшее влияние на Гражданское уложение Российской империи, а впоследствии и на Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. и последующие, включая Гражданский кодекс РФ, что свидетельствует о фундаментальном характере комплементарности российской и немецкой правовых традиций. В свою очередь, учитывая природу правовых институтов, следует признать, что подобная совместимость напрямую является следствием совместимости и близости морально-этической традиции Германии и РФ.

Безусловно, социально ориентированный подход к организации общественной жизни отразился и на восприятии экономических институтов.

Так, советская система, в рамках которой социальная защищенность граждан обозначалась в качестве одной из приоритетных обязанностей государства, признала первоочередность развития рынка и конкуренции, конституционно значимой обязанностью, направленной на обеспечение роста благосостояния общества (ст. 17 Конституции СССР 1977 г.). Что означает признание добросовестных частных экономических инициатив в качестве важного элемента консолидации и гармонизации многонационального советского народа.

Развитие этой конституционной идеи мы обнаруживаем и в Конституции РФ, признающей гарантии стабильности, предсказуемости и надежности гражданского оборота, эффективной судебной защиты прав и законных интересов его участников, как и поддержание конкурентной экономической среды, необходимыми условиями утверждения в Российской Федерации таких конституционно значимых ценностей, как гражданский мир и согласие (преамбула Конституции РФ).

В этой связи стоит упомянуть и ст. 75.1 Конституции РФ – конституционную новеллу, которая не только указывает на социальный характер рыночной экономики в Российской Федерации, но и служит в некотором смысле компендиумом российской конституционно-экономической концепции, отраженной в статьях 7, 8, 34 и 35 Конституции, закрепляя, в частности, ответственность государства за нормативное обеспечение такого характера национальной экономики, при котором обеспечивается рост социальных гарантий и общественного благосостояния при достаточном уровне гарантий автономии личности.

Очевидно, обнаруживается серьезное сходство конституционного восприятия экономики в российской и германской традиции как содержательного, так и институционального характера. Также не стоит забывать и высокий уровень торгового взаимодействия между экономическими агентами Германии и Российской Федерации. Учитывая указанные факторы в совокупности, следует признать не только сходство национальной экономики Германии и России, но и их непротиворечивость, что, в свою очередь, создает серьезные предпосылки для эффективных институциональных заимствований в экономической сфере.

Тесная культурно-историческая взаимосвязь, сходство политических и правовых систем Германии и России, а равно схожие взгляды на цель рыночной экономики в современном демократическом правовом государстве указывают на возможность обоюдного заимствования отдельных экономико-правовых конструкций без угрозы возникновения диссонанса с конституционной идентичностью.

В совокупности с тем фактором, что развитие рыночной экономики в Германии происходит в течение более длительного периода, указанные обстоятельства создают предпосылки комплементарности созданной и апробированной в Германии ордолиберальной теории российской конституционно-экономической системе.

Таким образом, ордолиберальная модель, подразумевающая построение социально ориентированной рыночной экономики, модерируемой государством, не только хорошо укладывается в российскую конституционно-экономическую модель, но и хорошо сочетается с ключевыми целями государства, поскольку в условиях кризиса позволяет избежать социальной сепарации за счет высокого уровня гарантий и интеграционных механизмов, позволяющих социуму сплотиться вокруг государства. Основой достижения этой цели, как указывалось ранее, является четкая фиксация правил функционирования экономических субъектов, а также объективный контроль за их соблюдением. Кроме того, именно на государство возлагается обязанность обеспечения базовых социальных и гуманитарных гарантий за счет эффективного использования публичных ресурсов, в частности бюджетов разного уровня.

Это означает обязанность законодательной власти не только обеспечить взаимную согласованность предметно связанных между собой норм различной отраслевой принадлежности (постановление Конституционного суда РФ от 14 июля 2003 г. № 12-П, определение Конституционного Суда РФ от 5 декабря 2019 г. № 3273-О и др.), в том числе норм антимонопольного регулирования с нормами гражданского законодательства и законодательства о контрактной системе, но и создать механизм, позволяющий государству максимально эффективно с точки зрения общего блага распоряжаться бюджетными активами, содействуя развитию рыночной конкуренции, что, в свою очередь, приобретает особую актуальность в условиях беспрецедентного санкционного давления на российскую экономику.

Указанные принципы прямо отражены в Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ¹ (далее – Закон о контрактной системе), в частности, в числе основных начал контрактной системы в сфере закупок указывается создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок (ч. 1 ст. 8) при одновременном обеспечении эффективности закупок (п. 2 ч. 1 ст. 1), что означает достижение экономности и результативности использования бюджетных средств в целом (ст. 34 Бюджетного кодекса РФ).

При этом фактически реализованный в Законе о контрактной системе механизм не обеспечивает достижения декларируемых целей: так, содержащаяся в нем формула, предписывающая приобретение товара у продавца, предложившего минимальную цену, фактически задействует лишь механизм ценовой конкуренции между хозяйствующими субъектами на рынке, абсолютно игнорируя иные, неценовые факторы конкуренции. Подобная законодательная диспозиция свидетельствует об отсутствии гиб-

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // Консультант Плюс: [сайт]. URL: consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/

кости законодательного регулирования, прямо затрагивающего экономический фактор, что совершенно не согласуется с самой сутью функционирования рынка и института предпринимательства, предполагающих крайнюю динамичность изменения форм и методов взаимодействия экономических субъектов, а следовательно, не отвечает ни интересам такого публичного субъекта, как покупатель, ни интересам рыночной экономики.

Не редкими являются ситуации, когда, выбирая между меньшей ценой и лучшим качеством, публичный субъект оказывается обязанным выбрать более дешевый, но менее качественный товар, что в дальнейшем сопряжено для него с дополнительными административными или финансовыми издержками, связанными с эксплуатацией менее качественной продукции. Таким образом, страдает не только фундаментальный гражданско-правовой принцип равенства прав участников гражданского оборота, но и принцип максимизации общего блага. Это создает негативные предпосылки роста недоверия граждан Российской Федерации к хозяйствованию, осуществляемому публично-властными субъектами, что является фактором, в высшей мере опасным в тех геополитических условиях, в которых на сегодняшний день находится Россия, поскольку прямо влияет на оценку легитимности власти и степень доверия ей. По этой причине представляется необходимым внести системные изменения в Закон о контрактной системе, направленные на придание контрактной системе большей гибкости за счет учета не только ценовых, но и неценовых аспектов добросовестной рыночной конкуренции для выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг, что позволит повысить конкуренцию между хозяйствующими субъектами и эффективность закупок.

В случаях, когда торги проводятся с использованием специализированных электронных площадок, т. е. в ситуации, когда рыночные возможности покупателя максимально ограничены, представляется целесообразным предусмотреть возможность выбора не одного победителя, а нескольких, из которых по умолчанию контракт должен быть заключен с продавцом, предложившим лучшую цену. Однако покупатель вправе выбрать иного контрагента из обозначенных трех, в случае если последним объективно предложены лучшие условия (в части качества товара, условий обслуживания, гарантийного обслуживания и т. д.). В подобной ситуации необходимо предварительное направление мотивированного ходатайства антимонопольному органу и получение его предварительного согласия. Представляется, что подобный механизм сделает контрактную систему в Российской Федерации более гибкой и чувствительной к неценовым факторам рыночной конкуренции при одновременном обеспечении ее прозрачности, в том числе нивелировании коррупционных рисков, что должно обеспечить рост доверия населения к хозяйственной деятельности, осуществляемой в публичных и социально значимых целях.

Также представляется обоснованным включение в Закон о контрактной системе упрощенной процедуры выбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в случаях, предусмотренных постановлениями Правительства РФ или с предварительного одобрения антимонопольного органа. Подобный механизм необходим в ситуациях, когда важна оперативность выполнения государственного или муниципального заказа, при этом траты в данном случае не могут быть определены как текущие, а рынок не является высококонкурентным (например, срочный ремонт муниципального участка дорог общего пользования в отдаленных населенных пунктах). Такая процедура без существенного вреда уровню рыночной конкуренции обеспечивает эффективное выполнение публичным субъектом возложенных на него обязательств, рост качества жизни граждан, а также упрочивает социальный мир и согласие в обществе, защищая общество и государство от факторов социальной нестабильности.

Следует признать, что Закон о контрактной системе, описывающий порядок хозяйственного взаимодействия публичных субъектов с иными участниками рыночных отношений является базовым законодательным актом, гарантирующим хозяйственное обеспечение деятельности единой системы публичной власти Российской Федерации. От стабильности данного обеспечения напрямую зависит эффективность исполнения властными публичными субъектами возложенных на них обязательств, в том числе в столь социально значимых сферах, как здравоохранение, образование и транспортное сообщение.

Закон о контрактной системе напрямую затрагивает стабильность рыночных начал национальной экономики Российской Федерации, гарантированных статьями 7, 8, 17 и 34 Конституции РФ. В совокупности это означает фактическое признание за Законом о контрактной системе статуса базового элемента системы гарантий национальной экономической безопасности и суверенитета Российской Федерации. Указанный статус возлагает на законодателя повышенные обязательства в части обеспечения прозрачности, стабильности и предсказуемости эволюции нормативного регулирования в данной сфере, не снимая с него обязанностей по обеспечению его эффективности и соответствию наличествующим реалиям.

На практике это означает необходимость создания единого концепта нормативного регулирования в области контрактной системы, обеспечивающего гарантии максимальной эффективности создаваемого регулирования при соблюдении конституирующих принципов целостности, стройности, взаимосвязанности и непротиворечивости нормативного регулирования.

Также, учитывая место и значение Закона о контрактной системе в системе действующего нормативного регулирования, следует особо отметить необходимость минимизации количества норм, носящих, по существу, краткосрочный характер, во избежание размывания единой регуля-

торной концепции и создания негативных с точки зрения эффективности естественных рыночных механизмов прецедентов. Представляется, что ограниченные по времени действия нормы следует добавлять лишь при невозможности интеграции их содержания в единый регуляторный базис.

Несмотря на серьезное санкционное давление на российскую национальную экономику и очевидную необходимость противодействия данному давлению, следует учитывать, что Закон о контрактной системе продолжит свое действие и при нормализации внешней и внутренней экономической ситуации, а это означает необходимость избегать нормотворческих решений, способных серьезно снизить инвестиционную привлекательность российской национальной экономики. В частности, полное и неконтролируемое снятие запрета на параллельный импорт может стать дополнительным негативным фактором, способствующим уходу иностранных инвесторов. Поэтому регулирование в данной сфере должно иметь подчеркнуто сдержанный характер, затрагивая интересы крупных инвесторов лишь в той мере, в которой это необходимо и достаточно для защиты национальных интересов Российской Федерации.

Наконец, необходимо отметить важность оперативной работы над новой контрактной концепцией, поскольку от эффективности и адекватности действенности законодательства о контрактной системе сейчас, как никогда ранее, зависит безопасность жизни и здоровья граждан, а равно их благополучие. К примеру, дело ООО «ПАГ», ставшее предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ еще в 2018 г., наглядно продемонстрировало, как негибкость экономического законодательства может фактически заблокировать работу учреждения здравоохранения, что недопустимо ни с конституционной, ни с этической точки зрения.

При этом именно в условиях санкционного давления механизм закуп для государственных и муниципальных нужд может и должен стать важнейшим драйвером восстановления и развития национальной экономики. Поскольку данная система «пронизывает» всю национальную экономику от муниципального до общефедерального уровня, то, с одной стороны, органы власти регионов, в особенности органы власти субъектов, обладают всеми необходимыми ресурсами для оперативного отслеживания экономической ситуации на местах, а с другой стороны, при должной подготовке и экономическом планировании использование бюджетов позволяет реализовывать комплексные экономические проекты, которые не только обеспечат повышение эффективности деятельности самого органа власти или объекта социальной инфраструктуры, но и создадут дополнительное предложение именно в тех областях, которые в этом нуждаются, запуская сложные производственные и экономические цепочки контактов между подрядчиками, субподрядчиками и производителями, обеспечивая надлежащий уровень экономической активности в регионе, а также сохранение и даже увеличение количества рабочих мест и сохранение социальной стабильности и безопасности.

При этом, как указывалось ранее, сама суть рыночной экономики и ее социальный характер в российском конституционном дискурсе подразумевают децентрализованный характер экономики, обеспечивающий равномерность перераспределения ресурсов и равномерность уровня жизни в государстве. Этот параметр, в свою очередь, подразумевает создание такой системы государственного регулирования и контроля, которая бы при сохранении организационного единства могла учитывать локальные особенности, а также своевременно реагировать на вновь возникающие и развивающиеся экономические процессы. Достижение подобных результатов возможно исключительно при достаточно гибком и системно непротиворечивом законодательстве. Иными словами, необходима такая модель законопроектной работы в данном направлении, при которой не только на регионы бы возлагалась обязанность по своевременному мониторингу экономической ситуации и своевременному использованию таких инструментов «мягкого» права, как механизм контрактной системы, но и велась постоянная работа по совершенствованию регулирования в этой сфере, в том числе законодательного регулирования. Децентрализованный характер российской антисанкционной сферы обуславливает необходимость совершенствования регулирования в данной сфере по траектории «снизу-вверх».

Данная модель не посягает на вопросы федеральной компетенции в области экономического законодательства и обеспечения единства экономического пространства. Напротив, она позволяет разгрузить федеральный законодательный центр, обеспечивая стабильный приток новых, основанных на эмпирике моделей совершенствования механизма государственных и муниципальных закупок, лежащего в основе эффективности национальной экономики в кризисный период. Основной задачей федерального законодателя становится обобщение приходящих из регионов сигналов и разработка на их основе новых моделей взаимодействия, обеспечивающих рост регионального и, как следствие, федерального общественного благосостояния и повышение эффективности и стабильности функционирования органов публичной власти. Кроме того, такая система обеспечит постоянную коммуникацию между регионами и федеральным центром по вопросам совершенствования законодательства в области закупок для государственных и муниципальных нужд, что представляется эффективным дополнительным механизмом мониторинга ситуации на местах, позволяющим не только учитывать потребности регионов, но и действовать на опережение, создавая эффективное законодательство в этой сфере что называется «на вырост».

Здесь же нельзя не отметить, что эффективным подобный механизм будет лишь при условии обеспечения высокого уровня качества аналитической и проектной работы на региональном уровне, что требует наличие сложного и выстроенного институционального механизма. Представля-

ется, что таким механизмом могли бы стать специальные региональные консультативно-аналитические центры, создаваемые при региональных парламентах как органах, наделенных правом законодательной инициативы.

Работа данных центров должна носить постоянный характер. Их непосредственными задачами должны стать: постоянный мониторинг экономической ситуации в субъекте; сбор информации о сбоях в работе системы государственных и муниципальных закупок; разработка предложений о реализации инфраструктурных проектов в регионе, задействующих механизм государственных и муниципальных закупок; а также формирование предложений в части совершенствования законодательства о государственных и муниципальных закупках.

Дополнительно данные центры могли бы служить точкой оперативной коммуникации между региональными правительствами и территориальными подразделениями антимонопольного органа с целью обеспечения формирования правоприменительной практики, учитывающей особенности экономики региона, что позволило бы избежать ситуаций, аналогичных той, что легла в основу дела о проверке конституционности положений статей 14.8 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью “МЕДЭКСПЕРТ”», рассмотренного в начале 2022 г. Конституционным Судом РФ.

В итоге будет создана законопроектная архитектура, обеспечивающая возможность максимального учета интересов регионов без их сепарации за счет того, что итоговое решение принимается по-прежнему федеральным парламентом. Одновременно обеспечивается база, необходимая для создания более комплексного и гибкого механизма государственных и муниципальных закупок, тогда как у регионов возникает дополнительный центр сбора и обработки информации о состоянии контрактной системы и региональной экономики, что крайне важно в условиях развития кризисных ситуаций.

В подобном дискурсе механизм закупок для государственных и муниципальных нужд на региональном уровне из механизма удовлетворения потребностей фактически становится ядерным реактором экономики, способным своевременно и органично запустить развитие экономических цепочек, поддерживая одновременно эффективность государственного управления. При этом не страдают ни принципы рыночной экономики, ни бюджетная составляющая. Напротив, подобная система за счет создания механизма, позволяющего сделать действительно оптимальный выбор, фактически гарантирует эффективное расходование бюджетных средств, повышая прозрачность и уровень доверия к единой системе публичной власти. Это позволит не только эффективно преодолевать кризисные положения, в том числе вызванные санкционным прессингом, но и обеспечит стабильное развитие экономики в благоприятные периоды, задействуя при этом фактически побуждающие инструменты, не вторгающиеся

в суть экономических процессов, а следовательно, не создающие дополнительных транзакционных издержек.

Таким образом, именно в кризисный период контрактная система становится самостоятельной экономической гарантией социального мира и согласия, а также государственной безопасности. Гарантией, в рамках которой государство выступает не потестарным агентом, а субъектом, запускающим цепь взаимовыгодных транзакций, повышающих уровень социального благосостояния, а следовательно, социальной стабильности. При этом даже в кризисных условиях формируются предпосылки сплочения общества вокруг своего государства, что укрепляет национальную конституционную идентичность – важнейшую гарантию и первопричину государственного суверенитета.

Раздел III

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Глава 9

АППАРАТЫ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ

В условиях глобальной нестабильности и антироссийских санкций объективно возрастают значимость и ответственность аппаратов органов публичной власти, от которых в значительной степени зависит эффективность слаженности работы всего государственного механизма, прежде всего, умелое противодействие санкционному давлению. Прежде чем рассматривать трансформацию аппаратов необходимо определиться с тем, что есть собственно публичная власть.

Следует сказать, что понятие «публичная власть» как правовое явление для России впервые было явно закреплено в Конституции РФ в результате принятия закона Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹. Тем самым идея публичности стала неотъемлемым, нормативно признанным элементом отечественного конституционализма. Не будет лишним сказать, что понятие «публичность» принадлежит к числу весьма часто применяемых, однако, не вполне ясных по своему внутреннему смыслу понятий. По первоначальному значению оно применяется для обозначения всего того, что «открыто для всех», доступно всем, «не замкнуто», не тайно. В более узком и специальном значении понятие «публичный» характеризует такие отношения, которые свободны от безусловного погружения в себялюбивые, эгоистические интересы, которые имеют в виду «другое», заинтересованы им и служат ему.

Публичность совпадает здесь, как верно полагал Н. Н. Алексеев, с жертвенностью, со служением другому, с социальным служением². Думается, появление публичной власти именно как правового явления во многом символично. Оно знаменует новый этап развития в России взаимоотношений государства и общества, который характеризуется тем, что публичная власть сознает свою ответственность перед обществом, а деятельность всех ее органов приобретает четко выраженную, подчеркнутую социальную направленность.

Как известно, сила власти – в ее единении с обществом, она должна быть органичной для общества, для подвластных. Она должна убедить общество в своей органичности, своей исключительной готовности и способности выражать общественные интересы и интересы личности³. Такое

¹ СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

² См.: Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. М.: Аграф, 1998. С. 530.

³ См.: Сорокина Ю. В., Беляев М. А. Роль публичной власти в правовом государстве: современное философское осмысление // Юридические записки. Вып. 17. Государственная

единение особенно важно в современных условиях глобальной нестабильности и противостояния России и коллективного Запада. Как представляется, первый, важнейший в этом отношении шаг был сделан в 2020 г. путем внесения четко социально ориентированных изменений в Конституцию РФ. Однако в самом тексте российской Конституции содержание понятия «публичная власть» не раскрывается. И это при том, что потребность в этом совершенно очевидна. Данное понятие раскрыли в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹.

Там под *единой системой публичной власти* понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основе Конституции РФ и в соответствии с законодательством Российской Федерации организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного воздействия, в том числе по вопросу передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства. Исходя из данного понимания и норм статьи 11 российской Конституции, в систему публичной власти входят на федеральном уровне – федеральные органы государственной власти (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Государственная Дума и Совет Федерации), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации), на региональном уровне – органы государственной власти субъектов Российской Федерации, ими образуемые, наконец, на муниципальном уровне – органы местного самоуправления.

В Конституции РФ 1993 г. аппарат органов публичной власти, несмотря на его важность и значимость для обеспечения их деятельности, специально не упоминается. Акцент в ней сделан на системе органов, эту власть осуществляющих. Если говорить о такой наиболее значимой во всех отношениях составляющей публичной власти, как государственная власть, то согласно ч. 1 ст. 11 российской Конституции ее осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации, а согласно части 2 той же статьи государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы. Данные нормы конкретизируются как в положениях самой Конституции, так и в принятых на ее основе фе-

власть в России: проблемы становления / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2004. С. 197.

¹ СЗ РФ. 2020. № 50. Ст. 8039. Ч. III.

деральных законах и законах субъектов Российской Федерации. К примеру, глава 6 Конституции посвящена Правительству Российской Федерации, а ее положения получили дальнейшее развитие в Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹.

Что касается региональных органов государственной власти, то для их организации велико значение Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»².

Все органы публичной власти, организованные в соответствии с Конституцией РФ и законами, имеют компетенцию (лат. *competentia* – ведение, способность, принадлежность по праву), т. е. определенную нормативно систему полномочий, в рамках которой реализуются их функции. Последние представляют собой основные направления их деятельности, формируемые из функций собственно государства. Структура – это прежде всего совокупность составных частей органа. Понятие «совокупность» означает, что внутренняя организация выступает в качестве системы, охватывающей как организационно обособленные единицы органа, так и отношения между ними. Одним из важнейших элементов структуры выступает схема распределения функций органа³. Очевидно, что между структурой и компетенцией органов публичной власти должно быть неразрывно связывающее их звено. Только тогда они имеют возможность нормально функционировать. В любой системе социального управления, отмечал Б. М. Лазарев, непосредственно или в конечном счете люди управляют людьми. Это относится и к государственному механизму. Без персонала он представлял бы собой безжизненные структуры, правовые статусы и схемы взаимосвязей⁴. Поэтому особое значение приобретает кадровый корпус органов публичной власти, его служащие. От их личных качеств и профессионализма, как показывает опыт правовых государств современного мира, в решающей степени зависит эффективность деятельности аппарата органов публичной власти, а значит и достижение целей развития современного российского общества, которые обозначаются политическим руководством страны и за достижение которых оно несет ответственность перед этим обществом.

Следует сказать, что управленческая деятельность осуществляется не только в органах исполнительной власти, в которых она составляет саму суть их функционирования, но и ограниченно присутствует в других ор-

¹ СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

² СЗ РФ. 2021. № 52. Ст. 8973. Ч. I.

³ См.: Вишняков В. Г. Организационно-правовые проблемы структуры и штатов органов советского государственного управления. автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1977. С. 6.

⁴ См.: Лазарев Б. М. Государственная служба. М.: Академический правовой университет при Институте государства и права РАН, 1993. С. 3.

гонах публичной власти, где также существуют управленческие отношения, урегулированные нормами административного права. Это главным образом внутриорганизационные административно-правовые отношения. Данные отношения опосредуют внутриаппаратную деятельность по организации работы любых органов публичного управления (а если точнее, то органов публичной власти. – *Авт.*) во всех сферах государственной деятельности, поэтому их нередко именуют внутриаппаратными административно-правовыми отношениями.

Внутриаппаратная внутриорганизационная деятельность является обязательным атрибутом любого вида государственной деятельности. Несмотря на то, что она является управленческо-вспомогательной по отношению в основной деятельности, без ее реализации ни один государственный орган не будет эффективно функционировать¹. Добавим при этом, что работу аппарата органов публичной власти должен обеспечивать корпус государственных и муниципальных служащих.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать однозначный вывод, что в том или ином виде все органы публичной власти имеют аппараты, обеспечивающие их деятельность. Правовой статус этих аппаратов определяется по-разному. Так, согласно п. «и» ст. 83 российской Конституции Президент страны формирует Администрацию Президента Российской Федерации – собственный рабочий аппарат во главе с Руководителем Администрации. Не будет лишним сказать, что, в отличие от России, в зарубежных конституциях Администрация Президента как специальный орган не упоминается². Администрация Президента РФ действует на основании Положения, утвержденного президентским указом от 6 апреля 2000 г. № 490³. В пункте 1 Положения установлено, что Администрация является *государственным органом*, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль за исполнением его решений. Есть свой аппарат и у российского Правительства. В части 1 статьи 33 «Обеспечение деятельности Правительства Российской Федерации» Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁴ установлено, что для обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством Российской Федерации, образуется Аппарат Правительства Российской Федерации. Как видно, нормы зако-

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 34.

² См.: Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общ. ред. Б. Н. Топорина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. М.: Юрид. лит., 1994. С. 414.

³ См.: Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 490 // СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1395.

⁴ СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

на, посвященные правительственному аппарату, являются самыми общими. Они конкретизируются и детализируются в Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации, утвержденном правительственным постановлением от 1 июня 2004 г. № 260¹. Согласно пункту 1 Положения Аппарат Правительства Российской Федерации является *государственным органом*, образованным для обеспечения деятельности Правительства Российской Федерации и его Председателя, а также организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых ими решений. Понятие «обеспечение деятельности Правительства» означает создание организационно-технических, материальных, информационных, финансовых, правовых, экспертных, аналитических и иных условий для эффективной деятельности Правительства².

В условиях глобальной нестабильности и беспрецедентного санкционного давления стран Запада и их союзников Правительство РФ должно иметь больше свободы действия для оперативного использования средств федерального бюджета, тогда как в обычных условиях оно ограничено достаточно жесткими рамками Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий период.

В этой связи представляется вполне своевременным и практически оправданным значительное увеличение резервного фонда Правительства РФ. Напомним, изначально в БК РФ (ч. 3 ст. 81,) устанавливалось, что объем средств резервного фонда не может превышать 3% от расходной части федерального бюджета на соответствующий год. Федеральным законом от 9 марта 2022 г. № 54-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 45 части первой Налогового кодекса Российской Федерации»³ приостановлено до 1 января 2023 года действие соответствующей нормы БК РФ. В результате чего Правительство получило право резко увеличить объем бюджетных средств, аккумулированных в его резервном фонде. Что и было сделано. Правительственным распоряжением от 8 апреля 2022 г. № 811-р⁴ Минфину России предписывалось в установленном законом порядке внести в показатели сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2022 г. изменения, предусматривающие увеличение объема резервного фонда Правительства РФ на 1 819 932,3 тыс. рублей за счет неиспользованных по состоянию на 1 января 2022 г. субсидий и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, возвращенных в доходы федерального бюджета и неучтенных при утверждении общего объема

¹ См.: О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 01.06. 2004 № 260 // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

² См.: Правительство Российской Федерации / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Норма, 2005. С. 448.

³ СЗ РФ. 2022. № 12. Ст. 1781.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 08.04.2022 № 811-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru

доходов федерального бюджета Федеральным законом от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов». Другим правительственным распоряжением от 8 апреля 2022 г. № 812-р¹ тому же Минфину России предписывалось увеличить размер резервного фонда еще на 271 564 603,4 тыс. рублей за счет поступивших в федеральный бюджет дополнительных нефтегазовых доходов, сформированных в I квартале 2022 г.

Таким образом, резервный фонд российского Правительства в совокупности увеличился на 273,4 млрд рублей. Напомним, что резервный фонд Правительства РФ создан для финансирования непредвиденных расходов и мероприятий федерального значения, не предусмотренных в законе о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год. В литературе высказывалось мнение, что фонд является одним из источников обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации².

С такой оценкой изначально согласиться было нельзя, главным образом из-за объема средств резервного фонда, который был незначителен. Как известно, резервный фонд является финансовым инструментом, который позволяет российскому Правительству в обычных условиях оперативно реагировать в случае возникновения непредвиденных расходов. В условиях чрезвычайных, как это имеет место в случае нарастания санкционного давления, резервный фонд Правительства превращается, по сути, в инструмент обеспечения экономической безопасности государства, поскольку позволяет, опять же оперативно, оказывать противодействие этому давлению, поддерживать устойчивость отечественной экономики. В общем, Правительство должно иметь определенную достаточно широкую свободу действий в тех случаях, когда этого требует социально-экономическая, а иногда и политическая обстановка в стране и в мире в целом. Без достаточной финансовой обеспеченности такую свободу обеспечить невозможно³. Поэтому только в современных условиях, специально это подчеркнем, условиях чрезвычайных, когда объем средств резервного фонда многократно увеличен, есть основания говорить, что резервный фонд является инструментом обеспечения устойчивости отечественной экономики.

Кстати сказать, Федеральным законом от 14 марта 2022 г. № 54-ФЗ норма пункта 3 ст. 81 БК РФ была приостановлена до 1 января 2023 г.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 08.04.2022 № 812-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru

² См.: *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения: монография / под ред. И. А. Кучерова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Контракт, 2016. С. 242–246.

³ См.: *Гришкова А. А.* Резервный фонд Правительства Российской Федерации (правовое положение, порядок и практика выделения бюджетных ассигнований) // Административное и муниципальное право. 2017. № 4 (100). С. 331.

также для резервных фондов высших исполнительных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций). Таким образом, были созданы правовые основания для наращивания в 2022 г. резервных фондов на региональном и муниципальном уровнях, что в современных условиях представляется вполне оправданным. Вместе с тем при таком положении повышается значение финансового контроля со стороны контрольно-счетных органов, который обеспечивает правомерность деятельности публичной власти¹. Принятое решение о выделении средств из резервных фондов оформляется правовым актом соответствующего органа, например распоряжением Правительства РФ. Обязанность подготовить и согласовать проект такого распоряжения возлагается на соответствующее подразделение аппарата Правительства.

Сложнее обстоит дело с определением правового статуса аппарата федеральных органов исполнительной власти, которые в смысле буквально прочтения статьи 11 российской Конституции государственную власть в Российской Федерации не осуществляют. Да и с самими их аппаратами в организационно-правовом плане полной ясности нет. Достаточно обратиться к положениям о федеральных органах исполнительной власти. К примеру, в Положении о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, утвержденном правительственным постановлением от 15 июня 2018 г. № 682², раздел об аппарате этого федерального органа исполнительной власти как таковой обнаружить не удастся, поскольку специально этот раздел в нем не выделен. Однако среди полномочий министра закрепляются такие, как утверждение структуры и штатного расписания центрального аппарата министерства и право вносить в Правительство РФ предложения о предельной численности, фонде оплаты труда центрального аппарата министерства.

Кстати сказать, такие полномочия имеют руководители всех «гражданских» федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми прямо или опосредованно, через соответствующее министерство, которому они подведомственны, осуществляет Правительство РФ. Таким образом, структура и штаты центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти в совокупности со структурой и штатами их территориальных органов, если такие органы созданы, и образуют аппарат данного федерального органа исполнительной власти.

Как представляется, более удачно статус органов исполнительной власти применительно к осуществлению ими государственной власти в субъ-

¹ См.: *Предко Н. М.* Счетная палата Российской Федерации в системе государственного финансового контроля (административно-правовые аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 16.

² Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2018. № 682 // СЗ РФ. 2018. № 26. Ст. 3851.

ектах Российской Федерации определяется на региональном уровне. Так, в Московской области принят закон от 19 июля 2005 г. № 182/2005-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Московской области»¹. В части 1 ст. 3 данного нормативного правового акта закрепляется понятие «центральный исполнительный орган государственной власти Московской области». Таким образом, региональный законодатель прямо определяет центральный исполнительный орган (а это по закону – министерства, комитеты и главные управления Московской области) не иначе, как областной орган государственной власти.

Такой подход в полной мере соответствует части 2 ст. 11 Конституции РФ, в которой устанавливается, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Изучение положений о центральных исполнительных органах государственной власти Московской области позволяет говорить, что термин «аппарат» к их структуре и штатам не применяется. Однако это совсем не означает, что де-факто они таковыми не являются. Так, в Положении о Министерстве государственного управления, информационных технологий и связи, утвержденном постановлением Правительства Московской области от 13 июня 2012 г. № 820, не упоминается даже центральный аппарат министерства. При том что законодательство допускает создание территориальных органов центральных исполнительных органов государственной власти Московской области, а значит, у них вполне может быть центральный аппарат.

Вместе с тем у областного министра так же, как и у министра федерального, есть полномочие утверждать структуру, штатное расписание и положения о структурных подразделениях вверенного ему министерства. Поэтому, так же как в случае с федеральными органами исполнительной власти, есть все основания полагать, что структура и штат центрального исполнительного органа государственной власти, а при наличии у него территориальных органов – их структура и штаты в совокупности также образуют аппарат этого органа.

Для органов законодательной (представительной) власти также характерно наличие аппаратов. Как известно, Федеральное Собрание Российской Федерации является законодательным (представительным) органом государственной власти на федеральном уровне. Оно состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Каждая из палат имеет свой аппарат, статус которого в общем виде определяется в ее регламенте, а также в положениях об этих аппаратах, принимаемых в порядке, предусмотренном теми же регламентами. Если говорить о Совете Федерации, то в статье 96 «Аппарат Совета Федерации» Регламента этой палаты Фе-

¹ Ежедневные новости. Подмосковье. 2005. 23 июля.

дерального Собрания устанавливается, что обеспечение ее деятельности осуществляет Аппарат Совета Федерации¹.

Аппарат Совета Федерации является *государственным органом* и обладает правами юридического лица. В число основных задач Аппарата, в частности, входит правовое, информационное, организационное, аналитическое, документационное, кадровое, финансовое, материально-техническое и хозяйственное обеспечение деятельности Совета Федерации и его органов, сенаторов Российской Федерации (п. «а» ст. 97 Регламента). Положение об Аппарате Совета Федерации утверждается Советом палаты по представлению Председателя Совета Федерации. Однако в настоящее время продолжает действовать Положение об Аппарате Совета Федерации, утвержденное распоряжением председателя Совета Федерации от 20 февраля 1997 года № 57рп-СФ².

Есть свой аппарат и у Государственной Думы. В части 1 статьи 78 Регламента этой палаты Федерального Собрания, утвержденного постановлением Государственной Думы Федерального Собрания от 22 января 1998 г. № 2134-ГД³, устанавливается, что правовое, организационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение депутатов Государственной Думы, комитетов и комиссий Государственной Думы, председателя Государственной Думы, заместителей Председателя Государственной Думы осуществляет Аппарат Государственной Думы, который формируется в соответствии с Федеральным законом 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», является государственным органом и обладает правами юридического лица. Аппарат Государственной Думы действует на основании положения, утвержденного распоряжением председателя Государственной Думы от 16 февраля 2004 г. № 18р-1⁴. Как видно, деятельность Аппарата Государственной Думы недвусмысленно связывается с государственной гражданской службой.

Российские суды также имеют аппараты, которые обеспечивают их деятельность. Согласно статьи 111 «Аппарат Конституционного Суда Российской Федерации» Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁵ деятельность КС РФ обеспечивает аппарат, состоящий из секретариата КС РФ и иных подразделений. Секретариат КС РФ осуществляет органи-

¹ О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

² Документ опубликован не был.

³ О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-ГД // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

⁴ Документ опубликован не был.

⁵ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

зационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение КС РФ, проводит прием посетителей; рассматривает обращения в адрес КС РФ в предварительном порядке и в случаях, когда они не затрагивают вопросов, требующих изучения судьями КС РФ; содействует судьям в подготовке иных вопросов и рассмотрению на заседаниях и не совещаниях; изучает и обобщает деятельность государственных органов по обеспечению исполнения решений КС РФ. Иные подразделения осуществляют финансовое, кадровое, материально-техническое и социально-бытовое обеспечение КС РФ. Положение о Секретариате КС РФ, как наиболее важном подразделении его аппарата, утверждено решением КС РФ от 13 июля 2020 г.

Другой предусмотренный ст. 126 российской Конституцией высший суд – Верховный Суд Российской Федерации также имеет аппарат. Согласно части 1 ст. 17 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации»¹ в целях организационного, информационного, документационного, финансового и материально-технического обеспечения деятельности Верховного Суда РФ *формируется* аппарат ВС РФ, а в части 4 той же статьи 17 устанавливается, что структура аппарата ВС РФ, задачи, функции и порядок деятельности его структурных подразделений определяются положением об аппарате ВС РФ, утверждаемым Президиумом Верховного Суда Российской Федерации.

В настоящее время Положение об аппарате ВС РФ утверждено постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 21 октября 2015 г.² В пункте 2.1 данного Положения установлено, что для осуществления функций, возложенных на аппарат ВС РФ, в его структуре создаются структурные подразделения ВС РФ: управления, отделы и секретариаты.

Имеют свои аппараты и наиболее массовые по их количеству федеральные суды общей юрисдикции, которым посвящена отдельная статья 33 «Аппарат суда общей юрисдикции» Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции»³. Согласно части 1 данной статьи аппарат осуществляет организационное обеспечение деятельности федерального суда общей юрисдикции по осуществлению правосудия. В части 2 ст. 39 данного Федерального конституционного закона устанавливается, что положение об аппарате суда общей юрисдикции утверждается Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации. И такое Положение, по сути, положение типовое, утверждено приказом Судебного департамента при Верховном Су-

¹ СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550.

² Текст Положения официально опубликован не был.

³ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

де Российской Федерации¹. В пункте 1.3 данного Положения устанавливается, что аппарат федерального суда общей юрисдикции выполняет функции, направленные на организационное обеспечение деятельности соответствующего федерального суда общей юрисдикции по осуществлению правосудия.

Самостоятельным звеном единой судебной системы Российской Федерации являются мировые судьи, которые являются судьями общей юрисдикции субъектов федерации. У мировых судей также имеется аппарат. Согласно части 1 ст. 9 «Аппарат мирового судьи» Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»² аппарат мирового судьи обеспечивает его работу. Структура и штатное расписание аппарата мирового судьи устанавливаются в порядке, предусмотренном законом субъекта Российской Федерации. К примеру, в Московской области это сделано законом Московской области от 16 мая 2005 г. № 122/2005-ОЗ «О назначении на должность и обеспечении деятельности мировых судей в Московской области»³. В части 1 ст. 7 «Аппарат мирового судьи» данного нормативного правового акта установлено, что аппарат мирового судьи создается для непосредственного обеспечения его полномочий.

Если говорить об иных государственных органах, входящих в систему публичной власти, то они существуют как на федеральном, так и на региональном уровне. К примеру, на федеральном уровне есть специальный государственный орган, не относящийся ни к одной из ветвей государственной власти, — это Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, созданная на основе Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан»⁴, в котором ей посвящена отдельная статья 21 «Порядок формирования и статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». Разумеется, данный государственный орган также имеет аппарат.

Положение об Аппарате ЦИК РФ утверждено постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 31 января 2006 г. № 169/1100-4 «Об утверждении Положения об Аппарате Центральной избирательной комиссии Российской Федерации»⁵. Аппарат является органом ЦИК РФ, обеспечивает ее деятельность и исполнение принятых комиссией решений. Иные государственные органы, имеющие собственные аппараты, создаются и на региональном уровне. К примеру, Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов Рос-

¹ О судах общей юрисдикции: Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>

² СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

³ Вестник Московской областной Думы. 2005. № 11 (ноябрь).

⁴ СЗ РФ. 2022. № 24. Ст. 2253.

⁵ Текст постановления официально опубликован не был.

сийской Федерации» предусматривает создание контрольно-счетных палат субъектов Российской Федерации¹. В Московской области действует закон Московской области от 12 ноября 2010 г. № 135/2010-ОЗ «О Контрольно-счетной палате Московской области»². Палата является постоянно действующим государственным органом внешнего государственного финансового контроля, образуемым Московской областной Думой. В состав Контрольно-счетной палаты Московской области, в частности, входит аппарат, создаваемый для обеспечения ее деятельности, положение о котором утверждается председателем Контрольно-счетной палаты (п. 4 ч. 10 ст. 5 Закона Московской области от 12 ноября 2010 г. № 135/2010-ОЗ).

Аппарат зримо присутствует в деятельности публичной власти на региональном уровне. Так, например, в Московской области важнейшей составной частью аппарата является Администрация Губернатора Московской области, действующая на основании постановления Губернатора Московской области от 23 ноября 2012 г. № 349-ПП «Об администрации Губернатора Московской области»³. На основании пункта 1 Положения Администрация Губернатора Московской области является государственным органом Московской области, образованным для обеспечения деятельности Губернатора Московской области и областного Правительства, а в п. 2 того же Положения устанавливается, что Администрация осуществляет организационное, правовое, информационное, кадровое и финансовое обеспечение деятельности Губернатора и Правительства Московской области.

Не будет лишним отметить, что в Московской области на губернаторскую Администрацию специально возложены некоторые интересные и отчасти нетипичные в плане их содержания полномочия. Например, согласно пункту 2.1 Положения она осуществляет полномочия уполномоченного органа в сфере обеспечения граждан бесплатной юридической помощью в Московской области. Примечательно также то, что губернаторская Администрация осуществляет полномочия уполномоченного органа в сфере организации государственной гражданской службы Московской области и ее муниципальной службы, т. е. является своеобразным региональным органом управления гражданской и муниципальной службы, элементом системы управления государственной службой. Напомним, такая система предусмотрена статьей 16 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁴. Однако как единая общегосударственная система для государственной службы, а теперь уже для службы в органах публичной власти

¹ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

² Ежедневные новости. Подмосковье. 2010. 13 нояб.

³ Информационный бюллетень Правительства Московской области. 2012. № 2 (январь).

⁴ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

всей страны соответствующая система управления так и не сложилась. Думается, ее еще предстоит выстроить и отладить.

Законодательная власть в Московской области также имеет свой управленческий аппарат. Так, постановлением Московской областной Думы от 19 сентября 2019 г. № 24/92-П¹ утверждено Положение об аппарате этого регионального органа законодательной власти. Согласно п. 1 Положения аппарат сформирован Московской областной Думой с целью обеспечения полномочий Думы, а также осуществления правового, организационного, информационно-аналитического, финансового, материально-технического и социально-бытового обеспечения деятельности Думы, Председателя Думы, первого заместителя Председателя Думы, заместителей Председателя Думы, заместителей Председателя Думы, депутатов Думы, органов Думы, фракций в Думе.

Публичная власть не ограничивается федеральным и региональным уровнями. В настоящее время ее самостоятельным, признанным конституционно является уровень муниципальный. Местное самоуправление является таким институтом, который, как глубоко верно и во многом провидчески отмечал в свое время В. С. Мокрый, с одной стороны, невозможен без общественной инициативы, без достаточного уровня гражданственности, а с другой стороны, входит в систему публичной власти, и в этом отношении, хотя и находится вне системы государственных органов, является однопорядковым и односистемным с государством явлением².

При таком положении низовым звеном аппарата органов публичной власти является управленческий аппарат органов местного самоуправления. Именно это звено наиболее приближено к населению, призвано решать вопросы местного значения, будь то благоустройство территории муниципального образования или создание условий для организации досуга. Местное самоуправление, справедливо полагает А. А. Сергеев, может рассматриваться как публичное социальное управление³, а значит, без профессионального муниципального управленческого аппарата органам местного самоуправления, так же как и органам государственной власти, не обойтись.

Напомним, что структуру органов местного самоуправления согласно части 1 ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительный и распорядительный орган муниципального образова-

¹ Текст постановления опубликован не был.

² Мокрый В. С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 4.

³ Сергеев А. А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2007. С. 8.

ния), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Деятельность всех этих органов, повторимся, должна обеспечиваться муниципальным управленческим аппаратом, состоящим преимущественно из муниципальных служащих. Сущность муниципальной службы – обеспечение реализации полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления¹.

Изучение уставов органов местного самоуправления Московской области позволяет говорить, что все они содержат отдельные статьи, посвященные муниципальной службе (например, ст. 42 Устава городского округа Серпухов, принятого решением Совета депутатов городского округа Серпухов 05.03.2019 № 384/4). Правда, эти статьи содержат самые общие положения. Обычно в них воспроизводятся нормы федерального законодательства, а также присутствуют бланкетные нормы, отсылающие к федеральным и областным законам о муниципальной службе. Ссти178

ледует отметить, что в статьях о муниципальной службе уставов муниципальных образований нередко присутствуют нормы, содержащие дополнительные социальные гарантии для муниципальных служащих соответствующего органа местного самоуправления. К примеру, такие нормы присутствуют в ч. 5 ст. 45 «Муниципальная служба» Устава муниципального образования «Сергиево-Посадский городской округ Московской области», принятого решением Совета депутат Сергиево-Посадского городского округа Московской области от 19 декабря 2019 г. № 13/01-МЗ².

Таким образом, можно без преувеличения сказать, что аппарат как явление управленческой реальности универсален. Без него реализация публичной власти невозможна. В той или иной организационно-правовой форме, как показано выше, он создается (формируется, образуется) и действует на всех ее уровнях – федеральном, региональном, местном.

Сказанное выше позволяет предложить *авторское определение аппарата органов публичной власти* – это совокупность специально созданных на основе норм права подразделений, а в ряде случаев государственных органов, обычно именуемых аппаратами, состоящих из государственных гражданских и муниципальных служащих, которые обеспечивают деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, имеющих структуру, отражающую компетенцию государственных органов. Связующим звеном между всеми подразделениями, входящими в аппарат публичной власти, их внутренней структурой и компетенцией является корпус государственных и муниципальных служащих.

¹ См.: Немчинов А. А., Володин А. М. Муниципальная служба: справочное пособие. М.: Дело и сервис, 2002. С. 9.

² Вперед. 2020.17 янв.

Говоря о государственном аппарате не будет лишним отметить, что существует один достаточно важный вопрос о том, как его понимать в теоретическом отношении. В отечественной теории государства и права государственный аппарат, а в современном более емком конституционном понимании аппарат публичной власти обычно рассматривался в рамках изучения механизма государства и в связи с реализацией функций государства.

Для обеспечения выполнения своих функций, отмечают А. Б. Венгеров и Т. Н. Клепцова, в любом государстве формируется специальная структурная организация, называемая государственным аппаратом. Он олицетворяет материальную силу государственной власти. Аппарат государства – это система государственных органов, взаимосвязанных общими принципами, единством конечной цели и взаимодействием, наделенных властными полномочиями, а также располагающих материально-техническими возможностями для осуществления своих функций. Государственные органы являются структурными звеньями государственного аппарата. Для государственного аппарата, продолжают указанные авторы, требуются специально подготовленные кадры чиновников-управленцев, обладающих необходимой квалификацией и профессионализмом¹.

Близкую позицию занимает С. В. Бошно. По ее мнению, государственный аппарат включает в себя совокупность органов государственной власти и государственных служащих, которые осуществляют профессиональную деятельность по обеспечению полномочий государственных органов².

Известные теоретики государства и права Н. И. Матузов и А. В. Малько полагают, что аппарат государства есть система государственных органов. В их достаточно широкой, как представляется, интерпретации структура механизма государства включает в себя: государственные органы; администрации государственных предприятий, учреждений и организаций; государственные служащие (чиновники); организационные, финансовые и иные средства³.

Схожие мнения обнаруживаются практически во всех работах по теории государства и права соответствующей тематики.

Наконец, интересна точка зрения, цитировавшегося выше известного отечественного конституционалиста профессора В. Е. Чиркина. По мнению ученого, государственный аппарат – это система государственных организаций, органов, учреждений, должностных лиц государства, осуществляющих регулирование в обществе при помощи законодательной, ис-

¹ См.: Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. 3-е изд. испр. и доп. М.: Юриспруденция, 1999. С. 155.

² См.: Бошно С. В. Теория государства и права: учеб. пособие. М.: Эксмо, 2007. С. 363.

³ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория Государства и права: учебник. 3-е изд. М.: Дело, 2009. С. 92 и 86.

полнительной судебной и других ветвей власти, применяющих различные формы государственного воздействия¹.

Казалось бы, точка зрения В. Е. Чиркина вполне в духе общепринятого понимания государственного аппарата, сложившегося в теории государства и права. Однако указанный автор также полагал, что существуют органы и служащие, образующие *обслуживающий аппарат* (курсив мой. – Авт.) (например, Аппарат Правительства РФ, канцелярии судов, эксперты советников министерств²). Таким образом, точка зрения В. Е. Чиркина отличается некоторой двойственностью, поскольку наряду с собственно государственным аппаратом, который образуют государственные органы, он выделяет обслуживающий аппарат, но, к сожалению, ничего не говорит о том, как они соотносятся.

Как видно, все цитированные авторы рассматривают государственных служащих (чиновников) не иначе как часть государственного аппарата, но акцент все же делают на государственных органах. Если в части государственных служащих данная позиция сомнений не вызывает, то включение в государственный аппарат собственно государственных органов представляется вряд ли правильным, по крайней мере с позиции современного понимания публичного управления.

Дело в том, что государственные органы, а если шире, то органы публичной власти непосредственно реализуют предоставленные им законом властные полномочия. Другое дело – государственный аппарат. Он лишь обеспечивает реализацию этих полномочий, его деятельность носит вспомогательный, обслуживающий характер. Поэтому относить сами государственные органы к государственному аппарату или аппарату органов публичной власти вряд ли правильно, если рассматривать государство, публичную власть в динамике, т. е. не как некую статичную юридическую конструкцию, закреплённую в законодательстве, а как живой, реально действующий организм, непрерывно реализующий публичную власть.

Не ставя под сомнение воззрения теоретиков права на аппарат государства, а в широком смысле – аппарат публичной власти, все же хотелось бы отметить, что анализ действующего законодательства позволяет говорить о том, что *аппарат государства*, всей публичной власти предпочтительнее понимать в узком управленческом смысле – как совокупность подразделений, обеспечивающих деятельность государственных органов и органов местного самоуправления и штатов их государственных и муниципальных служащих. Напротив, сами государственные органы

¹ См.: Чиркин В. Е. Основы публично-правового управления: учеб. пособие для студентов по дисциплинам публичного права и управления, для самообразования государственных, региональных и муниципальных служащих. М.: Изд-во Моск. психолого-социального ун-та; Воронеж: МОДЭК, 2016. С. 172.

² Чиркин В. Е. Основы публично-правового управления: учеб. пособие для студентов по дисциплинам публичного права и управления, для самообразования государственных, региональных и муниципальных служащих. С. 172.

как таковые аппаратом государства рассматриваться не должны, поскольку они есть само государство как политико-правовой институт и непосредственно реализуют публичную власть в стране, и прежде всего власть государственную.

Выше уже говорилось о тесной, по сути, неразрывной взаимосвязи аппарата публичной власти, государственной гражданской службы и службы муниципальной. Действительно, необходимо помнить, что аппарат любого органа публичной власти – это прежде всего люди, государственные и муниципальные служащие. Именно они создают человеческий фактор, т. е. реальное мышление и сознание всех участников управленческой деятельности и их реальное поведение – разнообразные действия, ошибки, бездействие и т. д.¹

В результате системного реформирования государственной службы, которое начиная с 2000 г. развернулось в России, в нашей стране был принят базовый Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»², на основе которого в дальнейшем стало развиваться законодательство о государственной службе. Важнейшими положениями данного нормативного правового акта стало закрепление видовой классификации государственной службы. В результате были выделены: военная служба; государственная гражданская служба; первоначально правоохранительная, а позднее закрепленная в Федеральном законе вместо нее государственная служба иных видов. Важной, причем весьма принципиальной новацией стало возрождение в постсоветской России государственной гражданской службы, которая существовала в императорской России и была упразднена в результате Октябрьской революции 1917 года. Возрождение гражданской службы в качестве юридически и организационно обособленного вида государственной службы свидетельствует о том, что реализовано принципиально важное решение политического руководства страны о регулировании отношений гражданской службы нормами специального административного законодательства, имеющего публично-правовую природу. При таком подходе применение норм трудового права в сфере гражданской службы, т. е. частноправовое регулирование, хотя полностью и не исключается, но минимизируется. Учитывая федеративное государственное устройство России, государственная гражданская служба делится на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов федерации. В исключительном ведении Российской

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Государство как политико-управляющая система // Проблемы совершенствования управления в условиях глобальной нестабильности (международный, внутригосударственный, региональный и местный уровни): ежегодный научный доклад Центра исследования проблем территориального управления и самоуправления / ред. колл.: В. В. Бальтюков (отв. ред.), А. А. Горбылев, Ю. М. Губанова. М.: МГОУ, 2021. С. 94.

² СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

Федерации находится федеральная государственная гражданская служба. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а ее организация – в исключительном ведении российских регионов.

Правда, законодатель не дает четкого определения, что есть такого рода «организация». Поэтому нельзя исключать определенных разночтений его понимания на федеральном и региональном уровнях. Наиболее важным и значимым нормативным правовым актом, нормы которого регулируют отношения на гражданской службе, является Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹. Субъекты Российской Федерации также принимают законы об их государственной гражданской службе, которые, впрочем, во многом воспроизводят нормы базового Федерального закона. К примеру, в Московской области действует Закон Московской области от 11 февраля 2005 г. № 39/2005-ОЗ «О государственной гражданской службе Московской области»².

Обычно региональные законы о гражданской службе содержат дополнительные социальные гарантии для гражданских служащих, которые на федеральном уровне не предусмотрены, а также некоторые незначительные и не принципиальные отличия в процедуре прохождения гражданской службы. Так, региональные законы предусматривают для гражданских служащих субъектов Российской Федерации собственные классные чины, которые не никак не соотносятся с классными чинами федеральной государственной гражданской службы.

Самостоятельной составной частью аппарата органов публичной власти является управленческий аппарат органов местного самоуправления, движущая сила которого – корпус муниципальных служащих. Их статус определяется прежде всего специальным законодательством о муниципальной службе, а также в значительной степени трудовым законодательством, которое является общим для всех категорий наемных работников нашей страны. В российской Конституции содержится глава 8 «Местное самоуправление», в которой закрепляются нормы, отражающие идеи, положенные в основу организации и деятельности этого уровня публичной власти. Однако муниципальная служба ни в указанной главе, ни где-либо еще в Конституции РФ не упоминается. Ее правовые основы на федеральном уровне были закреплены в Федеральном законе от 6 октября 2002 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором содержится отдельная статья 43 «Муниципальная служба», предусматривающая принятие федерального закона о муниципальной службе и соответствующих законов субъектов

¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² Вестник Московской областной Думы. 2005. № 6 (июнь).

Российской Федерации. На основании норм данной статьи были приняты Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹ и региональные законы о муниципальной службе, например Закон Московской области от 24 июля 2007 г. № 137/2007-ОЗ «О муниципальной службе в Московской области»².

Следует сказать, что у государственной гражданской службы и муниципальной службы очень много общего, поскольку гражданские и муниципальные служащие осуществляют, пусть и каждые на своем уровне публичной власти, по сути, во многом идентичные управленческие полномочия. Принципиальное различие между ними состоит в объеме регулирования нормами трудового законодательства. На муниципальной службе он намного больше, что обусловлено самим определением понятия «муниципальная служба». В части 1 статьи 2 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ муниципальная служба определяется как профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Тогда как в части 1 статьи 3 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ государственная гражданская служба есть вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Несмотря на различия, статус государственного гражданского служащего и статус муниципального служащего во многом сходны, что объясняется схожестью реализуемых ими полномочий по обеспечению деятельности органов публичной власти, пусть и на различных ее уровнях. Думается, такое положение сохранится и в дальнейшем, поскольку статья 12 Конституции РФ однозначно закрепляет положение: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, статус государственных и муниципальных служащих должен различаться даже в единой системе публичной власти. Поэтому принятие федерального закона «О публичной гражданской службе Российской Федерации», а такого рода инициативы в отечественной юридической науке известны, не представляется оправданным.

В заключение хотелось бы специально отметить, что аппарат органов публичной власти, обеспечивая их деятельность, способствует тому, чтобы эти органы, наделенные властными полномочиями, принимали закон-

¹ СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

² Ежедневные новости. Подмосковье. 2007. 1 авг.

ные, взвешенные и выверенные решения в интересах развития личности и общества целом. Однако принять такие решения хотя и крайне важно, но не достаточно для реального достижения целей развития личности и общества, особенно в современных не простых условиях действия антироссийских санкций. Принятые решения нужно последовательно, настойчиво и высокопрофессионально проводить в жизнь. И здесь значение аппарата органов публичной власти трудно переоценить, тем более что национальные цели развития Российской Федерации, а это, напомним, сохранение населения, здоровье и благополучие людей; возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация, определенные в президентском указе от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»¹ могут быть достигнуты только при решении сложных и масштабных социально-экономических проблем. Добиваться намеченных целей и решать связанные с этим проблемы предстоит российской публичной власти с опорой на аппарат ее органов, который, как представляется, в этой ситуации служит важнейшим инструментом.

В условиях глобальной нестабильности значение аппаратов органов публичной власти значительно возрастает, но при этом их структурной трансформации не происходит. Уместно говорить о необходимости качественной трансформации, поскольку возрастает потребность в управлениях, которые способны оперативно принимать правильные управленческие решения, не допускать ошибок и просчетов, прежде всего в наиболее чувствительной для населения страны социально-экономической сфере.

¹ См.: О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 21.07. 2020 № 474 // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

Глава 10

ПОЛИТИКО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: СИСТЕМНОСТЬ, ЕДИНСТВО, ВОЗМОЖНОСТИ ТРАНСФОРМАЦИИ

Категория «публичная власть» имеет две базовые трактовки: в качестве системы решения публичных вопросов и в качестве объединяющего определения совокупности органов государственной власти и органов местного самоуправления¹. В ряде источников она трактуется как власть, обособленная от общества, в чем и усматривается ее ключевая характеристика. Полагаем, что в этом случае происходит смешение публичной власти с одной из ее подсистем – государственной властью. В науке отмечается специфика публичной власти в ее более «широком объеме» по сравнению с государственной властью². А одним из ключевых свойств власти считается сочетание сущностного единства власти и дифференциации подсистем ее осуществления³.

Сегодня реализация как государственной, так и в целом публичной власти внутри государств трансформируется под влиянием глобализационных процессов. Многие тренды конца XX в., включая федерализм, в последние годы подвергаются тяжелым испытаниям. Но аксиомой конституционного права остается недопустимость разрыва между конституционным развитием и общественной практикой⁴. В рамках данной аксиомы развивается конституционное право России с 2020 г., а глобальная турбулентность продолжает бросать новые вызовы.

Ключевым вызовом остаются вводимые против России меры, условно объединенные термином «санкции». Их можно разделить на следующие категории:

1) технологические (фактический запрет на ввоз технологий, прежде всего в сферах IT-индустрии, космоса, авиации, транспорта, медицины, фармакологии, биотехнологии);

2) финансовые (либо полная заморозка счетов и отсечение от расчетов в основных валютах мира, либо менее жесткие ограничения банков по доступу к мировым финансам, а также заморозка активов ЦБ РФ и запрету любых операций с ЦБ РФ и Минфином России);

¹ См.: Конституционное право: Словарь / отв. ред. В. В. Маклаков. М.: Юрист, 2001. С. 404.

² См.: Югов А. А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург: Изд-во ЮрГЮА, 1999. С. 12.

³ См. подробнее: Чертков А. Н. О принципе единства государственной власти в российском государственном праве // Конституция как символ эпохи. М.: МГУ, 2004. Т. 1. С. 241–256; Он же. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 19–23.

⁴ См.: Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М.: Наука, 2016. С. 3.

3) инфраструктурные (наиболее масштабным видится остановка сертификации «Северного потока – 2»);

4) логистические (прекращение лизинга самолетов, запрет поставок в сфере транспорта, отмена выдачи виз, в том числе в обмен на инвестиции, и «закрытие» воздушного пространства для авиатранспорта России);

5) торгово-экспортные (блокировка поставок в Россию различных товаров, услуг и технологий);

6) торгово-импортные (отказ от товаров, работ и услуг российского происхождения, прежде всего от нефти, газа, изделий из них, леса и иных природных ресурсов, а также продукции металлургии и иной промышленности);

7) частные (многие иностранные компании прекращают или существенно уменьшают свое присутствие в России либо полностью уходят с российского рынка);

8) санкции «отмены» (тотальный отказ целого ряда стран от любых взаимодействий с Россией и россиянами не только со стороны властей, но и корпораций, и общественных объединений вплоть до научных и учебных заведений).

9) персональные (вводятся в отношении конкретных лиц российского происхождения).

Фактически поставлен под вопрос такой традиционный принцип права, как «*Pacta sunt servanda*» (договоры должны соблюдаться), что фактически подвергает большим испытаниям международное право, мировую экономику, социальное развитие человечества. Традиционные институты и даже символы надежности (как, например, швейцарские банки) больше не являются таковыми. Негативные последствия такого развития событий очевидны, причем не только для России, но и для всего мира.

Необходимо отметить, что «санкционный поток» вовсе не монолитен. У разных государств «санкционный пакет» существенно различается, многие воздерживаются от присоединения к санкциям либо вводят минимальные ограничения. Вместе с тем нельзя недооценивать опасности санкций, поскольку максимальный их объем вводят технологически и экономически развитые государства. И если торговый оборот с США был не критичным для России (хотя в технологическом плане разрыв связей несет серьезные угрозы), то страны ЕС долгое время оставались крупнейшим российским торгово-экономическим партнером. Многие отрасли нашей экономики были встроены в международный рынок.

Нельзя не отметить и тенденцию перехода к новому регионализму, характерную как для России, так и для многих других государств. Это предъявляет новые требования и к единству, и к эффективности власти. С одной стороны очевидна централизация осуществления публичной власти, с другой стороны, с 2020 года регионы играют все более важную роль в преодолении кризисных ситуаций, как в части преодоления пандемии, так и в части нивелирования последствий санкций.

До 2020 г. существовал лишь доктринальный подход к пониманию состава и организации публичной власти, нормативного закрепления они не имели. Значимой новеллой конституционного регулирования власти в России стало введение в Конституцию РФ категории «публичная власть», конституционное урегулирование основ ее организации. Хотя доктринально данная категория была широко известна. Названный шаг видится важным и своевременным. Как справедливо отметил Конституционный Суд РФ, принцип единой системы публичной власти хотя и не нашел буквального закрепления в главе 1 Конституции, вместе с тем имплицитно следует из многих конституционных положений¹.

Бесспорно, и государственная власть, и местное самоуправление – подсистемы единой публичной власти. Во всех научных источниках однозначно говорится о государственной и муниципальной подсистемах публичной власти. К сожалению, в ряде случаев данные подсистемы противопоставлялись, что неверно. Ведь обе они имеют единую властную природу и служат обществу, включая каждого его члена. Не случайно конституционные поправки не только провозглашают единство публичной власти, но и вводят норму о взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления в интересах населения.

Единство государственной и всей публичной власти обосновывалось учеными, включая автора главы, задолго до конституционной реформы 2020 г.² Накануне реформы коллектив ЦИПТУС последовательно отстаивал данное единство на основе практики Московской области³.

¹ См.: Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации “О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти”, а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // Конституционный Суд Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>

² См., напр.: *Авакьян С. А.* Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 3–12; Современные проблемы организации публичной власти: монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.; *Авакьян С. А.* Проблемы прямого действия и применения Конституции Российской Федерации 1993 года // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 18–26; *Васильев В. И.* Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28–29; *Он же.* «Вертикаль» и «горизонталь». Правовые вопросы организации власти. М.: Юрист, 2006. 363 с.; *Полежаенко Д. А.* Соотношение государственной власти и местного самоуправления в Российской империи и Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 6, 10; *Полежаенко Д. А., Чертков А. Н.* Публично-властная природа местного самоуправления и государственной власти как основа их соотношения // Политика и общество. 2010. № 4. С. 5–12.

³ См.: Не барьер, а грань сопряжения: Научный доклад об актуальных проблемах и перспективах развития современной отечественной модели разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти / В. В. Балытников, А. А. Горбылев, Е. Н. Михайлов [и др.]; отв. ред. В. Г. Клевцова; под общ. ред. В. В. Балытникова. М.: ИИУ МГОУ, 2019. 28 с.

В свою очередь, государственная власть и местное самоуправление выступают не только подсистемами публичной власти, но и уровнями ее осуществления.

Государственная власть федеративного государства включает федеральный и региональный уровни. В России это уровень самой Российской Федерации и уровень субъектов РФ. При этом очевидны и единство такого государства и его системы власти, и существенная степень самостоятельности регионального уровня.

В свою очередь, муниципальная власть также имеет территориальные уровни. В мировой практике существуют одноуровневые, двухуровневые, трехуровневые и даже более сложные системы. В России действуют одноуровневая (городские и муниципальные округа) и двухуровневая (поселения или внутригородские районы и муниципальные районы или округа) системы. Двухуровневая система отличается многообразием и подразумевает возможность существования всех типов муниципальных образований, предусмотренных законодательством. В России взят курс на упразднение либо существенное сокращение распространения двухуровневой системы местного самоуправления.

Регионы выступают «вторым этажом» и государственной власти, и публичной власти в целом. Муниципальные образования составили самый приближенный к населению территориальный уровень осуществления публичной власти. При этом можно говорить, что муниципальные районы и городские (муниципальные) округа стали «верхним» этажом муниципальной власти, а поселения и внутригородские районы – нижним. Вместе с тем продуктивнее рассматривать все типы муниципальных образований как единый территориальный уровень осуществления публичной власти. Ведь все муниципальные образования равноправны во взаимоотношениях с федеральной и региональной властями. Все больше регионов полностью состоят из городских (или городских и муниципальных) округов. Поселенческий «этаж» в них просто отсутствует.

Территориальное измерение публичной власти основано на территориальном устройстве государства. В России явление территориального устройства недостаточно изучено, особенно в привязке к публичной власти. Необходимо осмыслить данное явление с учетом конституционной реформы, шире внедрять сам термин в правовую систему. Это позволит провести «инвентаризацию» территориальных единиц, оценить эффективность их функционирования с точки зрения осуществления публичной власти в интересах населения. Такой анализ выявит проблемы реализации публичной власти на каждом уровне и в каждом типе территориальных единиц. На данной основе важно проводить сбалансированные и согласованные друг с другом территориальные преобразования, готовить их в рамках единой системы публичной власти. Все это позволит достичь гармоничного территориального развития на всей территории государства

и на каждом уровне публичной власти. Все аспекты развития территорий – от финансовых предпочтений до благоустройства территории – должны обрести системный характер и проводиться с учетом их взаимного влияния, что обеспечивается единством публичной власти. Вместе с тем важно сохранение разумной самостоятельности за каждым уровнем территориального устройства и одновременно публичной власти, что достигается дифференциацией властвования в рамках компетенции каждого уровня и органа власти.

Уровни осуществления публичной власти (федеральный, региональный, муниципальный) также образуют систему. Данная система представляет собой не что иное, как территориальное устройство государства.

В понятийном аппарате юриспруденции отсутствует универсальная общепризнанная комплексная трактовка термина «территориальное устройство государства», как нет и нормативного его определения или нормативных характеристик. Однозначно можно утверждать, что территориальное устройство является системой. Как известно, *система* – это упорядоченная совокупность элементов и компонентов, объединенных системообразующим фактором¹. Полагаем, что *территориальное устройство* – система различных территориальных единиц, территориальных подсистем и территориальных уровней, созданных для дифференциации осуществления единой публичной власти в интересах ее носителя – народа.

Одной из проблем правового регулирования территориального устройства является несовершенство понятийного аппарата. Разнообразие терминов и подходов в сфере территориального устройства государства отчасти отражает сложность явления, но во многом связано с неверным употреблением терминов и даже «кражей смыслов» – как искажением смысла явления по идеологическим причинам².

Как представляется, важно обеспечить четкость категориального аппарата, системное и научно обоснованное употребление тех или иных терминов в регламентации и практике территориального устройства, равно как и в научных исследованиях. Изложенное касается не только понятия «территориальное устройство», но всех его подсистем, компонентов и элементов, а также других систем метасистемы государственного устройства.

Необходимо подчеркнуть невозможность и ненужность приведения всех аспектов государственного устройства к территориальной составляющей. Очевидно, что такой ограничительный подход не даст ничего в научном плане и лишь затруднит практическое развитие институтов го-

¹ См., напр.: *Берталанфи Л. фон*. История и статус общей теории систем // Системные исследования: ежегодник / Академия наук СССР, Институт истории естествознания и техники. М.: Наука, 1973. С. 20–36.

² См. подробнее об этом: *Кольев А. Н.* Нация и государство. Теория консервативной реконструкции. М.: Логос, 2005. С. 6.

сударства. Вместе с тем в ряде исследований государственное устройство трактуют как территориальное деление государства на составные части¹, систему разделения государства на территориальные образования и взаимоотношений между центром и территориями². Смещение понятий представляется как минимум непродуктивным.

Российская юриспруденция имеет богатые и славные традиции раскрытия категории «государственное устройство» во всем его многообразии. Очевидно, что государственное устройство составляет «всеохватывающую характеристику государства»³, все формы «властвования»⁴, весь «публичный правопорядок» и «личный состав государства»⁵, общую «организацию государства, его государственную форму»⁶. В такие характеристики включали организацию и осуществление всей публичной власти, а также формы взаимодействия государства и общества, в том числе и территориальные аспекты. Преемственность российской науки в данном вопросе поддерживает академик Т. Я. Хабриева, рассматривающая категорию «государственно-территориальное устройство» как часть государственного устройства⁷.

Полагаем, что нет необходимости использования узкого подхода к определению вопросов государственного устройства. Государственное устройство и территориальное устройство соотносятся как целое и часть.

Неопределенность понятийного аппарата связана и с соотношением терминов «территориальное устройство» и «территориальное деление»⁸. В литературе нередко идет смешение понятий «административно-территориальное устройство» и «административно-территориальное деление»⁹. Синонимичное их использование не представляется корректным. Понятие «деление» связано с разделением целого на части¹⁰, в частности территории государства на территориальные единицы.

¹ См.: Общая теория государства и права: академический курс: в 2 т. / Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова; отв. ред. М. Н. Марченко. М.: Зерцало, 1998. Т. 1. С. 181.

² См.: Иванов В. В. Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России // Правоведение. 2002. № 3. С. 64.

³ См.: Градовский А. Д. Собрание сочинений. СПб.: Типография М. М. Стасюлевича, 1899. Т. 2. С. 7.

⁴ См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 1. Введение и общая часть. СПб.: Типография М. М. Стасюлевича 1909. С. 210.

⁵ См.: Ильин И. А. Теория права и государства / под ред. и с предисл. Т. А. Томсинова; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. М.: Зерцало, 2003. 552 с.

⁶ См.: Алексеев А. С. Русское государственное право: Конспект лекций А. С. Алексеева. 2-е изд., студенческое. М.: Типография А. А. Гатцука, 1892. С. 281.

⁷ См.: Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. С. 253.

⁸ См. подробнее: Чертков А. Н. Территориальное устройство Российской Федерации. Правовые основы: монография. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2009. 344 с.

⁹ См.: Государственно-территориальное устройство России / под ред. А. Г. Гранберга, В. В. Кистанова. М.: Дека, 2003. С. 10–11.

¹⁰ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка/ под ред. Ю. Н. Шведовой. 2-е изд., стер. М.: Русский язык, 1990. С. 161–162.

Понятие «устройство» охватывает не только расположение частей целого (деление), но и их порядок, строй, т. е. динамику обустройства¹. Территориальное устройство государства представляет собой не только территориальное деление как статическую составляющую, но и динамику создания, преобразования и упразднения территориальных единиц (территориальный процесс).

В литературе понятие «административно-территориальный процесс» рассматривается как составляющая административно-территориального устройства наряду с термином «административно-территориальное деление»². Следовательно, в общем территориальном устройстве важно различать статическую (деление) и динамическую (процесс) составляющие³.

В отечественной науке исторически предлагалось заменить термин «государственно-территориальное устройство» на «государственное единство»⁴. Но дело в том, что государственное единство обеспечивается в каждом государстве независимо от форм, и не только в территориальном измерении.

Таким образом, именно территориальное устройство как категория и как система объединяет уровни функционирования государственной и муниципальной властей и дает их территориальное измерение.

Подсистемы публичной власти имеют некоторые территориальные уровни, от организации таких уровней во многом зависит эффективность властвования. Полагаем, что понятие «уровень» объединяет группы однотипных территориальных единиц. Данное понятие задействовано в практике Конституционного Суда (территориальный уровень; уровень, на котором создаются муниципальные образования; территориальные единицы иного уровня)⁵. Вместе с тем в литературе предложены и альтернативы данному термину, например «звено» или «сеть»⁶.

¹ Там же. С. 839.

² См.: Саломаткин С. А. Административно-территориальное устройство Российской Федерации (вопросы теории и практики). М.: Манускрипт, 1995. С. 83.

³ См. подробнее: Чертков А. Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2012. С. 46–64.

⁴ См.: Чистяков О. И. Становление Российской Федерации (1917–1922). М.: Изд-во Моск. ун-та, 1966. С. 15; Марксистско-ленинская общая теория государства и права: в 4 т. Социалистическое государство: в 4 т. / отв. ред. Н. П. Фарберов. М.: Юридлит, 1972. Т. 1. С. 247–272.

⁵ См., напр.: постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532; постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

⁶ См.: Югов А. А. Основные проблемы административно-территориального устройства РСФСР: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1971. С. 45, 114.

В науке отмечается взаимосвязь уровня публичной власти и уровня территориального устройства¹. Важно уточнить, что речь идет об уровнях осуществления публичной власти, поскольку она обладает признаком единства, но ее осуществление дифференцировано по территориальным уровням. Так, в любом населенном пункте, будь он поселением или частью другого муниципального образования, публичная власть осуществляется не только органами местного самоуправления, но и региональными и федеральными органами государственной власти, поскольку это одновременно и территория субъекта Российской Федерации, и территория России в целом. При этом уровень не может не быть производным от целого – территории России, и, очевидно, территориальные единицы государства имеют видовые отличия.

Анализируя соотношение уровней осуществления публичной власти и уровней территориального устройства, необходимо установить субъектно-объектные характеристики рассматриваемого явления.

Очевидно, территория государства является объектом. При этом она разделяется на составные части – территориальные единицы, которым нормативными актами придается определенный правовой статус. Следовательно, объект можно определить как территорию государства, уровни ее устройства и статус территориальных единиц.

Поскольку уровнями осуществления публичной власти выступают федеральный, региональный и муниципальный уровни, им корреспондируют уровни территориального устройства, представляющие собой всю территорию России, а также совокупности таких территориальных единиц, как субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

Следует выделить две группы субъектов территориального устройства с позиций системы публичной власти – органы публичной власти и население.

В общероссийском масштабе именно народ, как носитель и источник публичной власти, видится главным субъектом в области территориального устройства государства. В масштабах региона или муниципального образования – это территориальное сообщество. Хотя и отдельный индивид участвует в реализации публичной власти на всех уровнях и во всех ее подсистемах.

Общественный компонент не может быть выведен за рамки территориального измерения публичной власти. Воля народа видится определяющей в развитии территорий, а благо общества – целью развития. Однако работа органов публичной власти обеспечивает решение большинства вопросов территории, как и всех публичных дел.

Как было отмечено выше, в России и государственная власть, и местное самоуправление охватывают по два территориальных уровня (муни-

¹ См.: Гончаров М. В. Конституционно-правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 31.

ципальная власть может быть сосредоточена и в одном). При этом уровень территориального устройства больше, чем три или четыре.

Обозначение уровней территориального устройства России также не свободно от терминологической путаницы. Нередко они исследуются вне взаимосвязи с публичной властью или даже как альтернатива территориальному устройству. Так, государственно-территориальное устройство России – ключевой компонент системы ее территориального устройства. Глава 3 Конституции РФ «Федеративное устройство» отражает федеративный принцип государственно-территориального устройства России.

Субъекты федерации – не только уровень осуществления государственной власти и публичной власти в целом, но также уровень территориального устройства. Вместе с тем при всей значимости государственно-территориального устройства оно лишь часть системы территориального устройства государства, его подсистема, один из уровней. Нельзя термином «государственно-территориальное устройство» обозначить все территориальные уровни.

Другим значимым уровнем осуществления публичной власти и уровнем территориального устройства России видится территориальная организация местного самоуправления. При этом организационно обособленный уровень осуществления публичной власти пространственно включен в территорию субъекта Российской Федерации. Фактически муниципальные образования входят в состав определенного региона, их границы не могут пересекать границ субъектов Российской Федерации. Структурно местное самоуправление представляет следующий уровень осуществления публичной власти и территориального устройства, взаимодействуя с региональными властями. В свою очередь, система органов местного самоуправления отделена от системы органов государственной власти, образуя две подсистемы единой публичной власти. Население муниципального образования, равно как и население региона, реализует права на участие в управлении публичными делами. Соотношение регионального и муниципального уровней сходны с соотношением федерального и регионального уровней. Единство системы публичной власти и территориальная целостность страны связывают все уровни воедино, но организационная и компетенционная обособленность, равно как и гарантии непркосновенности границ регионов и муниципалитетов без их согласия, дифференцируют уровни осуществления публичной власти (как и уровни территориального устройства). Как представляется, назначение административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации состоит в организации деятельности органов государственной власти, а назначение территориальной организации местного самоуправления – в организации самоуправления¹.

¹ См. подробнее: *Чертков А. Н.* Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2012. С. 58–64.

Таким образом, уровни территориального устройства выступают пространственной основой уровней осуществления публичной власти. Они диалектически взаимосвязаны, но, очевидно, не тождественны друг другу, как не тождественны сами подсистемы публичной власти. Уровни территориального устройства выделены по критерию охвата совокупности одновидовых территориальных единиц государства.

Если уровни территориального устройства государства видятся подсистемами данной системы, то территориальные единицы – ее элементами. В рамках системного подхода именно муниципальное образование названо центральным (основным) элементом системы местного самоуправления, как и системы территориальной организации местного самоуправления¹. Полагаем что в последней оно является единственным элементом.

Публичная власть реализуется в территориальных единицах государства. Их статус и границы обусловлены функциональным назначением, корреспондирующим функциям и составу органов публичной власти, реализующих в ее пределах свою компетенцию. Термин «территориальная единица» является обобщающим. При этом каждый вид таких единиц имеет специфические характеристики, рассмотрение которых связано с классификацией территориальных единиц на универсальные (общие) и специальные в зависимости от того, общие или специальные задачи решались органами власти в их границах².

Универсальность территориальных единиц обусловлена осуществлением территориальными сообществами в их пределах своего права на участие в решении публичных вопросов, а также универсальностью органов публичной власти и общим характером их компетенции. Так, и на федеральном, и на региональном уровне функционируют органы трех основных ветвей власти: представительной, исполнительной и судебной. В муниципальном образовании, как правило, осуществляют свою деятельность органы двух ветвей власти: представительной и исполнительной. Универсальные единицы дают территориальное измерение публичной власти, т. е. региональный и муниципальный уровни, наряду с федеральным. К числу универсальных территориальных единиц в мировой практике относят административно-территориальные единицы³, что актуально и для регионов России.

Подчеркнем намеренность использования термина «территориальная единица» независимо от статуса, поскольку все они – части единой терри-

¹ См.: *Бабичев И. В.* Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 39; *Нагорная Н. В.* Реформы местного самоуправления в России и Германии: территориальные и функциональные аспекты: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009. С. 22–24.

² См., напр.: *Алексеев А. С.* Указ. соч. С. 157.

³ См.: *Гончаров М. В.* Конституционно-правовое регулирование территориального устройства Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 31–33.

тории. А публичная власть, осуществляемая в их пределах, – часть единой публичной власти.

Специальные территориальные единицы – это единицы, формируемые государством для решения специальных задач путем осуществления полномочий органов публичной власти. Не каждая территориальная единица является территориальным публично-правовым образованием, но каждое такое образование – территориальная единица государства.

Формирование специальных единиц никак не связано с местными сообществами, территориальными публичными коллективами, их участием в публичных делах. Государство создает их для реализации отраслевых полномочий определенной сферы управления.

Специальные территориальные единицы создаются как органами публичной власти для более эффективного осуществления компетенции, так и путем самоорганизации публично-территориальных образований (регионов, муниципалитетов). Выделяют межрегиональные и межмуниципальные, для кооперации развития регионов или муниципалитетов соответственно. В таком случае данные единицы будут крупнее формирующих их территориальных единиц¹.

Специальные единицы формируются не только для исполнительных функций. Речь идет о различного рода округах (федеральные, избирательные, судебные, военные, таможенные, горные, железнодорожные и др.). Специальные единицы одного профиля могут типологизироваться. Так, в штате Нью-Йорк (США) сформировано пять типов школьных округов.

Территориальным измерением осуществления публичной власти выступают *универсальные территориальные единицы* (субъекты Российской Федерации, их административно-территориальные единицы и муниципальные образования). Специальные территориальные единицы создаются для решения специальных задач властвования.

Реализация публичной власти суверенного федеративного государства связана с его сложносоставным характером. Высокий статус субъектов федерации требует осмысления проблемы реализации суверенитета в сложносоставном государстве, права регионов на вхождение и выход из состава федерации.

Совокупность взглядов на единство или разделение суверенитета федерации можно дифференцировать на три позиции².

1. Суверенитет разделен на «внешний», «высший», принадлежащий федерации, и «остаточный» суверенитет ее субъектов. Позиция сформулирована в США в XVIII в.

¹ См.: *Чертков А. Н.* Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2012. С. 63–65.

² См. подробнее: *Чертков А. Н.* Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз С. 401–421.

2. Суверенитет принадлежит только государству в целом, в том числе федеративному. Субъекты федерации признаются несuverенными государствами. Позиция сформулирована на рубеже XIX–XX вв., основатели – П. Лабанд и Г. Еллинек¹.

3. Суверенитет принадлежит только субъектам федерации, как учредителям федерации, а федерация – сумма воли ее субъектов. Данный подход возник в США, его развивали отдельные ученые, например М. Зейдель, Дж. Кэлхун².

Осуществление публичной власти в территориальном аспекте и даже само существование государства в истории России напрямую связаны с концептуальным подходом к суверенитету. Проблема суверенитета в нашей стране самым серьезным образом влияла на территориальное устройство государства. Программы левых сил, включающие самоопределение вплоть до отделения, стали основой разрушения Российской империи в 1917 г. Их воплощение в Конституции СССР в форме суверенитета республик и права выхода из СССР привели к краху СССР в 1991 г.

При этом К. Маркс писал о нелепости функционирования двух суверенных властей в одном государстве³. Однако суверенитет республик СССР признавался основой их статуса с той оговоркой, что они добровольно самоограничивают свой суверенитет в пользу СССР⁴.

Таким образом, при создании СССР провозглашалась третья позиция о суверенитете народов и их республик, формирующих Союз. Далее восторжествовала первая позиция – о добровольном ограничении суверенитета республик и суверенитете СССР во вне и в основополагающих вопросах⁵. При этом к середине 1930-х годов в идеологическом поле действовала презумпция о перманентном нежелании реализации права на сепессию суверенной республикой вследствие прогрессивности советской государственности.

В 1960–70-е годы теория ограниченного суверенитета, по сути, была пересмотрена по двум аспектам: во-первых, о суверенитете республик речь шла лишь в контексте суверенитета СССР при фактическом ограни-

¹ См., напр.: Еллинек Г. Право современного государства. СПб.: Изд-е Товарищества «Общественная польза», 1903. С. 358.

² См.: Федерализм: Энциклопедия. М.: изд-во Моск. ун-та, 2000. С. 531.

³ См.: Маркс К. Процесс против рейнского окружного комитета демократов // Сочинения / К. Маркс, Ф. Энгельс. 2-е изд. М.: Госполитиздат, 1957. Т. 6. С. 263.

⁴ См.: Советское государственное право: учебник для юридических вузов / под общ. ред. А. Я. Вышинского. М.: Юриздат, 1935. С. 274.

⁵ См., напр.: Ошеров С. Я. Союзная республика в социалистической федерации. М.: Госюриздат, 1948. С. 30–31; Судницын Ю. Г. Национальный суверенитет в СССР. М.: Госюриздат, 1958. С. 46; Коркмасова К. Д. Национальная государственность в СССР. Ростов н/Д: [б. и.], 1970. С. 123.

чении компетенции союзных республик¹; во-вторых, акцентировалось единство суверенитета СССР², как и его неограниченность³.

Продолжал нарастать диссонанс между нормативным провозглашением статуса республик, свойственного члену конфедерации, и фактическим развитием унитаризма в отношении центра и регионов в СССР. И к концу 1980-х годов он достиг критической точки. Союзные и автономные республики начали декларировать суверенитет без всяких ограничений. Ослабленный центр ответил процессом обновления Союзного договора, в чем не было смысла. СССР функционировал с 1922 г. и вновь договариваться о его существовании было странно, как и подключать к этому процессу республики, не участвовавшие в его учреждении.

В итоге доктрина разделенного суверенитета и право сепарации субъектов Советской федерации явились основой ее распада.

В настоящее время в большинстве стран принята вторая из приведенных позиций – концепция единого суверенитета. Современные конституции не провозглашают суверенитета членов федерации, и тем более права сепарации. Ведь такие нормы могут быть реализованы при ослаблении государства и разрушить его.

Подчеркнем, что попытка суверенизации ряда российских регионов в 1990-е годы не была выражением народного суверенитета. Стремление добиться каких-то привилегий не способствовало росту экономики страны, присваиваемые полномочия, например в сфере международных займов, вели к росту регионального внешнего долга. «Парад суверенитетов» был результатом борьбы правящих групп и кланов в условиях слабости публичной власти. Истинное общее благо и интересы граждан связаны с территориальной целостностью и единством власти.

Российская Конституция не дает оснований для трактовки статуса субъекта Российской Федерации как суверенного государства. Напомним, что Российская Федерация не складывалась из союза суверенных государств, а была преобразована в федерацию нового типа, предоставив своим автономным либо административно-территориальным единицам статус субъектов Российской Федерации. Российским регионам нечего ограничивать или утрачивать – они изначально не обладали суверенитетом.

¹ См.: *Златопольский Д. Л.* СССР – федеративное государство. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1967. С. 257; *Шафир М. А.* Компетенция СССР и союзной республики. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1968. С. 31; *Шевцов В. С.* Государственный суверенитет: Вопросы теории / отв. ред. А. П. Мовчан. М.: Наука, 1979. С. 216; *Фарберов Н. П.* Конституционные основы организации Советского общенародного государства. М.: Наука, 1982. С. 155.

² См.: Курс советского государственного права: в 2 т. / А. И. Лепешкин, А. И. Ким, Н. Г. Мишин, П. И. Романов. М.: Госюриздат, 1962. Т. 2. С. 80; *Лепешкин А. И.* Советский федерализм: теория и практика. М.: Юрид. лит-ра, 1977. С. 259–260.

³ См.: *Златопольский Д. Л.* Указ. соч. С. 256–257.

К российским республикам можно применить концепцию «несуверенного государства» (П. Лабанд, Г. Еллинек). В сложносоставных государственных союзах не разделены ни суверенитет, ни государственная власть. Разделены объекты ведения, на которые направлена деятельность государства¹. Таким образом, речь идет о единстве суверенитета и единстве государственной власти². Большинство зарубежных и российских ученых-юристов отказываются признавать субъекты федерации суверенными³. Понятие «республика (государство)» истолковал Конституционный Суд РФ, исключив какой-либо суверенитет, кроме суверенитета Российской Федерации⁴.

Единство суверенитета предполагает его целостность и неделимость. Но власть органов государства, реализующих этот суверенитет в рамках своей компетенции, не предполагает неделимости. Более того, разграничение предметов ведения и полномочий – центральный вопрос эффективности государственной власти в федеративном государстве.

Доктрина особой государственной власти субъектов федеративного государства еще более несостоятельна, чем суверенитета субъектов федерации. Единую государственную власть реализуют не только федеральные, но и региональные органы.

Искусственное выделение региональной государственной власти наряду с федеральной весьма опасно. Одна группа рисков связана с умалением статуса субъектов Российской Федерации, обязательности региональных правовых актов и действий региональных органов. Ведь если есть основная, главная, «настоящая» федеральная власть, то региональная власть получается второстепенной, «второсортной» и необязательной. Другие риски влекут претензии на особую региональную государственность, сепаратизм и разрушение государства.

Не менее опасно и отрицание единства публичной власти. Рассматривать государственную власть как главную, высшую, «настоящую» пуб-

¹ См.: Еллинек Г. Указ. соч. С. 370.

² См. подробнее: Чертков А. Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2012. С. 401–421.

³ См., напр.: *Dzunitsov M. S.* Суверенитет как социальный феномен. М.: Ин-т социологии РАН, 1994. 109 с.; *Абдулатипов Р. Г.* Парадоксы суверенитета. М.: Славянский диалог, 1995. 224 с.; *Барццц И. Н.* Категория «суверенитет» в правовой теории и практике РФ. М.: [б. и.], 1999; *Аграновский К. В.* Суверенитет в системе федеративных отношений // Право и политика. 2000.

⁴ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728; определение от 27 июня 2000 г. № 92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы «О проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан» // СЗ РФ: [б. и.], 2000. № 29. Ст. 3117.

личную власть, а власть муниципальную как «вспомогательную», дополнительную, второстепенную власть или даже не совсем власть было бы неправильно. Отказ муниципальной власти в ее властной природе лишит население права на местное самоуправление и приведет к огосударствлению всех сфер жизни. Преувеличение же автономности местного самоуправления не позволит эффективно решить вопросы местного значения и также подрывает конкретные права граждан (на медицинскую помощь, образование, безопасную среду и т. д.).

Речь идет о двух подсистемах единой публичной власти, каждая из которых имеет большое социальное значение и в равной мере защищается Конституцией и всей системой действующего права. Каждая из властей на своем территориальном уровне обеспечивает благо общества, развитие страны, права и свободы личности.

Сама природа, сущность власти, характер ее компетенции позволяет высказывать утверждение о единстве публичной власти. Более того, это единство имеет сегодня конституционное закрепление (ст. 132 Конституции Российской Федерации). Вместе с тем единство власти не означает ее неделимость, в отличие от государственного суверенитета, который не только един и целостен, но и не делим ни между гражданами и их объединениями, ни между органами публичной власти, ни между территориальными единицами государства. Единая публичная власть, напротив, дифференцируется на государственную власть и местное самоуправление, которые имеют свои предметы ведения, полномочия систем их органов, территории и границы юрисдикции.

Необходимо всемерно продвигать и отстаивать концепцию единства публичной власти и суверенитета России, ибо риск возобновления «парада суверенитетов» не исключен. При этом такое отстаивание состоит не только в недопущении чрезмерности автономий уровней осуществления власти, рассогласованности действий ее органов и сепаратизма, но и в недопущении излишней централизации, подавления вышестоящим уровнем нижестоящего, лишения его компетенции и ресурсов.

Сегодня нельзя не отметить тенденции излишней централизации. В частности, суды общей юрисдикции, в том числе Верховный Суд Российской Федерации, приняли ряд решений, касающихся споров о порядке перераспределения полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, как и об оспаривании муниципальных актов о благоустройстве. Прокуратура Российской Федерации нередко выступала инициатором оспаривания таких актов. Так, органы прокуратуры оспаривают правила благоустройства муниципальных образований целого ряда субъектов Российской Федерации в связи с землями транспорта и иных федеральных объектов. Часть региональных и муниципальных актов отменена.

Вместе с тем региональные органы, в частности упраздняемые ныне конституционные/уставные суды, а равно – высшие исполнительные

и представительные органы многих субъектов Российской Федерации исходили из более широкого толкования норм федерального законодательства.

Сложившаяся ситуация требует анализа. В части перераспределения полномочий необходимо действовать в несколько этапов.

На первом этапе необходим анализ практики перераспределения полномочий в регионе с целью выявления двух групп результатов – бесспорной практики перераспределения полномочий, относительно которых все органы публичной власти приходят к выводу о ее законности и обоснованности, а также спорных случаев перераспределения полномочий, относительно которых федеральные и региональные органы власти имеют неодинаковую позицию.

На втором этапе целесообразен анализ необходимости и достигнутой эффективности от передачи полномочий, относительно которых федеральные органы имеют отличную от регионов позицию. Целью станет выявление двух групп полномочий: показавших положительные результаты и доказывающих эффективность перераспределения, а также полномочий, от перераспределения которых ожидаемый эффект не достигнут.

На третьем этапе возможна разработка предложений к изменению регионального законодательства в части отказа от перераспределения полномочий, эффективность передачи которых не подтверждена практикой, а федеральные органы государственной власти, в том числе судебные, высказывают позиции, исключающие такую передачу¹.

В свою очередь, эффективная практика, когда перераспределение полномочий однозначно зарекомендовало себя положительно, есть существенный эффект от перераспределения, должна лечь в основу обращения в федеральные органы для корректировки законодательства и правоприменительной, в том числе судебной, практики².

Остановимся на вопросах благоустройства территории (в том числе федерального транспорта) как наиболее приближенном к территориальному измерению развития. Пункт «и» ст. 71 Конституции РФ относит федеральный транспорт и пути сообщения к федеральному ведению. Вместе с тем в ст. 72 Конституции к совместному ведению отнесены вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (пункт «в»); охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности (пункт «д»); административное, административно-процессуальное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (пункт «к»). При этом ст. 73 Конституции определяет, что вне пределов ве-

¹ См. подробнее: *Чертков А. Н.* Развитие территориального устройства субъекта Российской Федерации в связи с новеллами федерального законодательства // Политика и общество. 2019. № 4. С. 20–28.

² См. подробнее: *Чертков А. Н.* Ценностно-правовые приоритеты разграничения компетенции государственной и муниципальной властей в России // Пробелы в российском законодательстве. 2019. № 6. С. 12–15.

дения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Системное толкование названных норм позволяет утверждать, что регулирование общественных отношений, связанных с землями транспорта, правилами их эксплуатации и обустройства (включая благоустройство), обеспечением безопасности на данных землях (включая привлечение к административной ответственности нарушителей тех или иных правил), не является прерогативой исключительно Российской Федерации. При этом сам федеральный транспорт и пути сообщения, безусловно, регулируются федеральными нормативными актами как предмет ведения Российской Федерации.

Согласно ст. 130 Конституции местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. В силу положений ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения, к которым федеральным законодательством отнесено утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

Важно подчеркнуть, что вопросы «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения», по которым субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, конституционно не разграничены с вопросами местного значения. Более того, данные вопросы объективно не могут быть исчерпывающе отделены одни от других, поскольку зачастую представляют собой единые управленческие задачи, решаемые в рамках единой системы публичной власти. В силу части 3 статьи 132 Конституции 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.

Анализ норм Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Земельного кодекса РФ и Градостроительного кодекса РФ позволяет утверждать, что требования благоустройства обязательны на всей территории муниципального образования независимо от категории земель и форм собственности на землю, они устанавливаются именно муниципальным образованием в лице его представительного органа.

В силу изложенного, полагаем, что городские округа и иные муниципальные образования вправе принимать правила благоустройства своих территорий, в том числе в отношении тех местностей, по которым проходят пути сообщения и движется федеральный транспорт. Разумеется, такие правила не должны вторгаться в функционирование транспорта, до-

пускается установление определенной специфики благоустройства таких территорий (и фактически она устанавливается).

Как представляется, проблема заключается в границах правового регулирования. Федеральное законодательство и в рассматриваемом случае, и во многих иных подобных случаях в целом содержит достаточно четкое и одновременно лаконичное правовое регулирование. Правила благоустройства фактически не входят в противоречие с нормами законов и с большинством норм подзаконных актов. Так, Условия эксплуатации железнодорожных переездов, утв. приказом Министерства транспорта РФ от 31 июля 2015 г. № 237, содержат требования к устройству, оборудованию, содержанию и ремонту железнодорожных переездов, участков автомобильных дорог, расположенных в границах железнодорожных переездов и на подходах к ним. Но здесь речь идет о технических характеристиках и их поддержании для нормального функционирования переездов и не касается общих вопросов благоустройства.

В свою очередь, федеральные подзаконные акты нередко слишком широко регулируют вопросы, отнесенные к предметам совместного ведения. Но в соответствующих сферах отношений не только региональные, но и муниципальные власти вправе осуществлять собственное правовое регулирование при том условии, что оно не вторгается в предметы ведения Российской Федерации и соответствует основам конституционного строя. Региональные и муниципальные акты о благоустройстве необходимо оценивать в каждом конкретном случае с позиций качества регулирования и решения социальных проблем в сопряжении с определением пределов федерального регулирования.

Качество нормативного акта как философская категория видится в системе всеобщих признаков, составляющих качество какого-либо явления, и выступает методологическим основанием в изучении качества явления, в данном случае акта¹. Не менее важно и качество нормативного акта, связанное с его способностью соответствовать реалиям общественной жизни, его социальное качество как точность проецирования социальных процессов на будущее и прогнозирование возможных путей развития соответствующей сферы жизни общества². Однако оба эти подхода взаимно дополняют друг друга.

Оценивать региональное и муниципальное регулирование важно не только по критерию формального соответствия федеральному регулированию, но и по сути. При этом сами федеральные акты должны быть надлежащего качества, как по форме, так и по содержанию.

¹ См., напр.: *Игнатенко В. В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях. Иркутск: Городец, 1998. С. 9–23.

² См., например: *Законодательная техника: науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова.* М.: Изд-во ИГЭА, 2000. С. 43.

Характерен пример постановления Тульской областной Думы от 28 апреля 1998 г. № 25/677 «О преподавании в школах Тульской области гуманитарных дисциплин по учебникам, изданным при поддержке фонда Д. Сороса». Этим постановлением фактически было приостановлено использование на территории области ряда учебников, в частности А. А. Кредера «Новейшая история. XX век» (М., Центр гуманитарного образования, 1996), изданных при спонсорской поддержке фонда Сороса и рекомендованных главным управлением развития общего и среднего образования Министерства образования Российской Федерации. К Тульской области в данном вопросе присоединился еще целый ряд субъектов Российской Федерации. В названном учебнике, в частности, было сказано, что началом перелома в ходе Великой Отечественной войны «стало сражение у атолла Мидуэй в самом центре Тихого океана» (с. 143). О Сталинградской и Курской битвах сказано всего четыре строки (с. 144–145). Имели место и иные более чем спорные положения.

В 2001 г. данный вопрос обсуждался на заседании Правительства Российской Федерации, и на нем была поддержана позиция именно Тульской области и ряда других субъектов Российской Федерации². Более того, и в настоящее время данная проблема остра. Так, 21 апреля 2021 года Президент России в ежегодном Послании Федеральному Собранию отметил: «Иногда с удивлением открываю школьные учебники. Как будто не про нас написано. Кто пишет, кто пропускает такие учебные пособия? Удивительно. Все что угодно там написано, но не про Сталинградскую битву». Необходимо подчеркнуть, что все учебники одобрены профильными федеральными органами исполнительной власти.

Очевидно, что единство системы публичной власти предполагает и федеральное регулирование, и возможности федерального вмешательства. Но тотальная унификация обесмысливает обособление территориальных уровней осуществления публичной властей и, самое главное, гасит инициативу на местах, что препятствует социальному развитию.

Уроком пандемии коронавирусной инфекции стало осознание недостаточности компетенции регионов и муниципалитетов в сфере 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 муниципалитетов³.

¹ См. подробнее: *Чертков А. Н.* Оптимизация законодательного регулирования в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: общетеоретические проблемы: дис... канд. юрид. наук. М., 2002. 282 с.

² См. подробнее: *Чертков А. Н.* Федеральное и региональное законодательство в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов: проблема соотношения и гармонизации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 3. С. 7–11.

³ См. подробнее: *Чертков А. Н.* Во благо общества и каждого гражданина (Для реализации принципа единства публичной власти необходимо взаимное доверие на всех ее уровнях) /

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 со странами Азии, Латинской Америки, Африки. В этой связи важно дать возможность реализации региональных инициатив, в том числе в экономике.

Сейчас полномочия регионов в сфере международных связей минимальны, а возможность их реализации на практике вообще «стремится к нулю». Федеральный уровень не поощрял соответствующие инициативы, не создавал условий и не формулировал повестку такого сотрудничества. 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 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 необходимо последовательно придерживаться позиции о единстве и неделимости государственного суверенитета наряду с единством и разделением публичной власти.

Необходимо отметить, что многие известные исследователи, в частности В. Е. Чиркин, обоснованно считали главным недостатком советской модели публичного управления именно отсутствие пределов федеральной компетенции, которое вело к излишней централизации и фактическому лишению субъектов возможности самостоятельно решать насущные вопросы¹.

Серьезной современной проблемой правового регулирования видится то, что содержание целого ряда федеральных законов, которые по смыслу

Адвокатская газета. 2021. 20 мая. Мнения. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/vo-bлаго-obshchestva-i-kazhdogo-grazhdanina/>

¹ См., напр.: Чиркин В. Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. М.: ИНИОН, 1995. С. 46–47.

конституционных норм и самих названий данных законов должны устанавливать основы правового регулирования по предметам совместного ведения, не соответствуют данному требованию ни по форме, ни по содержанию, т. е., содержат излишне детальное правовое регулирование¹. К настоящему времени недостаток излишне детального регулирования характерен и для множества подзаконных актов.

Как представляется, подходы к установлению основ правового регулирования должны быть гибкими и исходить из потребностей каждой сферы правового регулирования. На рубеже веков установление основ правового регулирования понималось федеральным законодателем излишне широко, что на тот момент было оправдано. Ведь процесс широкого федерального законотворчества должен был идти параллельно со становлением законодательства субъектов федерации по предметам совместного ведения, так как отдельные его блоки в то время не были сформированы. Вместе с тем в настоящее время законодательство субъектов Российской Федерации сформировано, равно как нормативные базы большинства муниципальных образований. Необходимости в исчерпывающем федеральном регулировании, как законодательном, так и подзаконном, более нет. Многие вопросы из числа предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, и тем более вопросы местного значения, в том числе вопросы своего рода совместного ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, например вопросы благоустройства территории, включая земли транспорта, входящие в состав территории соответствующего муниципального образования, вполне могут быть урегулированы на региональном и муниципальном уровнях без вторжения в вопрос функционирования транспорта.

Не следует излишне унифицировать регулирование совместного ведения и тем более сферы ответственности регионов и муниципалитетов в силу ст. 73 Конституции России. Федеральная компетенция должна иметь пределы, равно как и компетенция иных уровней осуществления публичной власти. И данные пределы должны стать не декларативными, но реальными и действующими.

При этом очевидно, что текущая ситуация требует экстраординарных решений, которые нередко оформляются указами главы государства. В марте 2022 г. глава государства возложил на глав регионов ряд важных функций, в реализации которых они обладают значительным усмотрением². В текущих условиях это практически единственно возможный путь

¹ См., напр.: *Чертков А. Н.* Оптимизация законодательного регулирования в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: общетеоретические проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 130–140.

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. URL: <http://pravo.gov.ru>, 16.03.2022.

обеспечить эффективность публичной власти. 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.

Регионы активно реализуют данные меры. Так, в Московской области реализуется план «Новая экономика Подмосковья». В нем предусмотрено стимулирование создания импортозамещающих производств, проектов нового строительства и модернизации действующих предприятий, приобретения нового оборудования. В Москве функционируют Комиссия по повышению устойчивости развития экономики в городе Москве в условиях санкций и городской сервис подбора альтернативных поставщиков.

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 регионализм¹ в части принятия необходимых мер для социально-экономической стабилизации, преодоления негативных последствий глобальных вызовов, важно не отказываться и от конституционных ценностей федерализма и местного самоуправления. При этом, безусловно, их реализация не может не испытывать влияния современных условий.

Сегодня всем уровням публичной власти необходимо сконцентрироваться на совместной работе на благо общества, что и определит основные грани и оптимальные формы их взаимодействия. При этом каждый уровень должен иметь достаточную компетенцию и ресурсы, в том числе материальные, кадровые, финансовые, для эффективной работы на своем участке единой публичной политики и публичного управления.

Важно отметить, что дифференциация публичной власти не ограничивается государственным и муниципальным аспектами. Нельзя забывать и о существующей (по моему мнению) третьей подсистеме публичной власти – общественной власти или власти гражданского общества. Имен-

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.: АСОУ, 2022. С. 26.

но территориальные сообщества граждан выступают главными субъектами местного и регионального самоуправления. Именно народ является носителем и источником власти. Формы непосредственной демократии ограничиваются нечастыми случаями, большинство вопросов решается именно органами публичной власти. Но тем значимее вопросы, решаемые непосредственно обществом, речь идет об основополагающих вопросах, от решения которых зависит смысл и направленность деятельности органов публичной власти.

Действующая редакция Конституции РФ отныне содержит формулу, что органы государственной власти и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти. Подчеркнем, что они не образуют эту систему, а лишь входят в нее¹. На мой взгляд, в систему публичной власти входит как минимум третья подсистема, помимо государственной и муниципальной.

Третьей подсистемой системы публичной власти является общественная власть или власть гражданского общества. Выключение общественной власти из контекста осмысления конституционализма подрывает саму суть власти, строящейся на началах народовластия, принадлежности власти народу. Без народовластия не имеет смысла и обособление системы органов местного самоуправления от органов государственной власти.

В современной науке выделяют подсистему общественной власти². При этом некоторые исследователи добавляют еще и надгосударственную или международно-правовую публичную власть³, другие означают государственную и муниципальную власти как основные подсистемы публичной власти⁴. С явлением международно-правовой власти едва ли можно согласиться, поскольку человечество не представляет собой территориального публичного коллектива. Можно говорить лишь о наднациональном уровне правового регулирования, но не о публичной власти. С выделением основных подсистем публичной власти можно согласиться лишь в утилитарном, практическом смысле, что именно органы государственной власти и органы местного самоуправления наиболее явно управляют публичными делами. По социальному значению и естественно-правовой ценности общественная власть не менее, а подчас и более значима.

Общественная власть представляет собой власть институтов гражданского общества. Прежде всего это постоянно функционирующие, струк-

¹ См. подробнее: *Чертков А. Н.* Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 19–23.

² См., напр.: *Авакьян С. А.* Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. М.: Норма, 2014. Т. 1. С. 357–362; Современные проблемы организации публичной власти: монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.

³ См.: *Югов А. А.* Единство и дифференциация публичной власти: система разделения властей // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 5–8.

⁴ См.: *Полянский В. В.* Методы и принципы гармонизации публичной власти // Lex russica. 2015. № 10. С. 32–45.

турированные общественные объединения, начиная с политических партий. Но в систему общественной власти как значимой подсистемы публичной власти включены все общественные объединения и движения, и даже временные собрания, например участники публичных акций (например, митинга, демонстрации, шествия).

Не следует приуменьшать значение власти гражданского общества, его влияния как на отдельных граждан и их групп, так и на государственную и муниципальную власти (особенно сегодня, когда от общественного согласия зависит очень многое). В современной правовой и политической науке и практике большое распространение получила концепция «мягкой силы». Данный термин хорошо отражает суть власти гражданского общества. С. А. Авакьян пишет о консультативной демократии, в которой речь идет не о подмене государственной власти общественной, а о сочетании и использовании возможностей каждой разновидности власти¹.

В современном мире в ходе развития демократических институтов власть гражданского общества приобретает все большее значение. При благоприятном социальном развитии данная подсистема публичной власти будет ключевой и станет основой для обеспечения подлинного народовластия. К сожалению, в ходе конституционной реформы 2020 г. в России власть гражданского общества так и не обрела концентрированного отражения в Конституции Российской Федерации.

Фактически гражданское общество упомянуто в ст. 114 Конституции в том контексте, что одной из функций Правительства Российской Федерации является его поддержка. Полагаем, что большей конституционализации права способствовало бы включение в текст Конституции Российской Федерации специальной главы, например 2.1, посвященной власти гражданского общества или общественной власти, что способствовало бы развитию общественных институтов и общей демократизации властвования. Однако на практике не появилось даже специальной статьи о гражданском обществе.

Тем не менее возможна конституционализация данной сферы и без новых конституционных поправок. Необходимо начинать с конституционализации законодательства о гражданском обществе. Очевидно, что публичная власть много больше, чем две системы органов – государственных и местных. Публичная власть представляет собой власть общества, осуществляемую в интересах общества, под контролем общества и по запросу общества. Именно в такой интерпретации конституционные новеллы о публичной власти дадут максимальный позитивный эффект, найдя отражение в законодательстве и правоприменительной практике. Потребуются масштабные изменения законодательства в данном направлении. Уже звучат предложения о создании закона о гражданском обществе.

¹ См.: Современные проблемы организации публичной власти: коллективная монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.

В октябре 2020 г. свердловский омбудсмен выступила с таким предложением¹. Впрочем, обозначенные инструменты взаимодействия государства и общества, разрешения противоречий между ними, меры поддержки общества могут быть инкорпорированы и в текущее законодательство. Будет весьма продуктивно, если названная корректировка пройдет с участием гражданского общества.

Важно отметить территориальное измерение общественной власти. Общероссийский масштаб общественной власти зиждется на региональном и муниципальном уровнях и даже ниже, начиная с дворов, домов, подъездов. При последовательном развитии гражданского общества снизу вверх, охвате такого властвования всех уровней, государственная и муниципальная власть будут гармоничнее осуществляться и взаимодействовать. А при усилении самоуправленческих начал в реализации муниципальной подсистемы публичной власти возможно достижение не просто баланса интересов граждан и местных органов, а «симфонии» всех подсистем публичной власти, а также всех уровней осуществления публичной власти. О доктринальных параметрах такой симфонии блестяще писал В. И. Фадеев². Данный подход станет современным воплощением исторических традиций соборности и общинности на местном уровне осуществления публичной власти, предохранит от его излишнего огосударствления³, не разрушая единства публичной власти.

Важно помнить, что публичная власть не исчерпывается органами власти. Именно народ является носителем и источником власти, а территориальные сообщества граждан – субъектами местного и регионального самоуправления. Хотя большинство вопросов решается именно органами публичной власти, тем значимее вопросы, решаемые непосредственно обществом (те же поправки в Конституцию). Ведь речь идет об основополагающих вопросах, от решения которых зависят смысл и направленность деятельности органов публичной власти

Необходимо последовательно привлекать население к участию в осуществлении публичной власти, особенно на местах. На основе «школы самоуправления», начинающейся с территориального общественного самоуправления, по мере приобретения опыта и укрепления институтов гражданского общества с содержательной конструктивной повесткой необходимо осуществлять большую демократизацию властвования. Вектор современного конституционного развития России может и должен включать единство публичной власти и взаимодействие ее подсистем в интере-

¹См.: Омбудсмен Свердловской области предложила создать закон о гражданском обществе. URL: <https://tass.ru/ural-news/9744119>

²См.: *Фадеев В. И.* О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 11–16.

³См.: *Тимофеев Н. С.* Соборность и общинность в развитии местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 59–65.

сах общества, единство целей и ценностей публичной власти и общества, а также конструктивное взаимодействие государственных, муниципальных и общественных институтов. Только следование данному вектору позволит строить подлинно публичную, т. е. народную власть, осуществляемую в интересах народа, под контролем народа и по запросу народа.

В итоге подчеркнем необходимость единства суверенитета государства и его публичной власти, отмечая неделимость суверенитета и, напротив, необходимость дифференциации публичной власти между государством, местным самоуправлением и гражданским обществом, равно как и достижение баланса во взаимодействии между всеми тремя подсистемами публичной власти на всех территориальных уровнях во благо общества и каждой личности. Важно сохранять и развивать принципы федерализма, регионального и местного самоуправления, единства государства в сочетании с региональным и местным многообразием, мирного сосуществования суверенных государств, а также концепции правового и социального государства, ценности прав и законных интересов гражданина и общества. Необходимо приложить все усилия экспертного сообщества, чтобы названные принципы и правовые ценности стали непреложным ориентиром для развития каждого государства, региона, муниципалитета и мира в целом.

Глава 11

НОВЫЙ СТАТУС ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ – КЛЮЧ К ВЫСТРАИВАНИЮ ОБНОВЛЕННОЙ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Местное самоуправление, понимаемое как форма народовластия, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций, весь постсоветский период подвергалось усиленному «разгосударствлению». Еще в Законе СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»¹ был провозглашен принцип самостоятельности и независимости Советов народных депутатов, их ответственности за решение вопросов местного значения.

Данный тренд был продолжен в 1993 г., когда статья 12 новой Конституции Российской Федерации² провозгласила, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Эти же положения нашли свое отражение в федеральных законах об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995 и 2003 годов.

Первый из этих законов был принят в 1995 г. – это Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 154-ФЗ). В статье 2 Закона № 154-ФЗ говорилось: «Местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации»³. Часть 5 ст. 14 Закона № 154-ФЗ устанавливала, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Осуществление ме-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001>

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

стного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается».

В Законе № 154-ФЗ была осуществлена детальная правовая регламентация общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации и организационно-правовых форм его осуществления; были урегулированы важнейшие вопросы местного самоуправления, такие как территориальные основы местного самоуправления, система органов и должностных лиц местного самоуправления, формы осуществления местного самоуправления, включая прямую демократию, финансово-экономическая основа местного самоуправления и его гарантии. В их числе оказались и наиболее остро актуальные вопросы 90-х, такие как управление муниципальной собственностью; формирование и исполнение местных бюджетов; установление местных налогов и сборов; охрана порядка; принятие местных правовых актов, образующих локальную правовую систему; подотчетность должностных лиц местного самоуправления.

Важной новеллой Закона № 154-ФЗ явилось четко проведенное разграничение предметов ведения и полномочий в области местного самоуправления между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Приведенный в законе перечень вопросов ведения местного самоуправления мог быть дополнен передаваемыми от субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями. Кроме того, муниципальные образования могли принимать к рассмотрению вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Однако нормативная модель местного самоуправления, изложенная в Законе № 154-ФЗ, оказалась весьма далекой от истинного положения дел, а в процессе становления местного самоуправления выявился ряд общих проблем, среди которых такой документ, как Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, выделял следующие:

«1. Несогласованность и несистематизированность законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении. Ряд федеральных нормативных правовых актов, в первую очередь принятых до вступления в силу Конституции Российской Федерации, содержат положения, не соответствующие конституционному статусу местного самоуправления; кроме того, нормы, регулирующие отдельные вопросы осуществления местного самоуправления, содержатся в значительном количестве отраслевых законодательных и иных нормативных правовых актов.

2. Неполное и непоследовательное законодательное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления. Нормы Конституции Российской Федерации и принятых нормативных правовых

актов не исчерпывают необходимое правовое обеспечение осуществления местного самоуправления. Кроме того, серьезные трудности в практической деятельности органов местного самоуправления вызывает неоднозначность в понимании некоторых норм российского муниципального права, в том числе закрепленных Конституцией Российской Федерации.

3. Несоблюдение законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, в том числе:

принятие законодательных актов субъектов Российской Федерации, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;

принятие нормативных правовых актов органов местного самоуправления, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству и законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации;

невыполнение норм муниципального права должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления.

4. Бездействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, отсутствие нормативного регулирования на соответствующем уровне вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления.

5. Отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов Российской Федерации) и органами местного самоуправления является одной из наиболее острых проблем становления местного самоуправления, препятствующих эффективному решению ряда важнейших вопросов деятельности органов местного самоуправления, в том числе вопроса наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

6. Недостаточное обеспечение финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований. Эта проблема включает в себя комплекс вопросов, решаемых как на государственном, так и на муниципальном уровне. К ним относятся вопросы формирования муниципальной собственности (в том числе муниципальной собственности на землю), создания условий для формирования полноценных местных бюджетов (в том числе учета специфики муниципальных образований при распределении государственных финансовых ресурсов), создания стабильной нормативной основы экономической деятельности муниципальных образований и другие.

7. Несовершенство механизмов судебной защиты местного самоуправления, недостаточная урегулированность вопроса обеспечения исполнения судебных решений, а также несовершенство системы подготовки судебных кадров и повышения квалификации судей в сфере муниципального права.

8. Отсутствие права органов местного самоуправления на защиту посредством конституционного судопроизводства прав местного само-

управления и конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления.

9. Нехватка квалифицированных муниципальных кадров. Общероссийская система кадрового обеспечения муниципальных образований, обучения выборных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих до настоящего времени не сложилась»¹.

Необходимость решения вышеперечисленных проблем послужила причиной разработки и принятия нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29.12.2020)². Как указывает А. А. Сергеев: «Новая редакция базового Закона о местном самоуправлении уже не рамочно, а детально, через императивное обязывание, решила многие существенные вопросы организации местного самоуправления»³.

Так, статья 10 нового Закона установила исчерпывающий перечень видов муниципальных образований, причем введенная типология муниципальных образований в совокупности с поселенческим принципом организации местного самоуправления позволяла говорить об обязательности двухуровневой модели местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации, кроме городов федерального значения. Статьи 11–13 определили требования, в соответствии с которыми должны устанавливаться и изменяться границы муниципальных образований, оставив субъектам Российской Федерации лишь функцию определения границ согласно унифицированной схеме. Нормами главы 6 были детально урегулированы вопросы структуры органов местного самоуправления. Как отмечает А. А. Сергеев, «на усмотрение муниципальных образований оставлены лишь вопросы о создании контрольного органа, о целесообразности придания отраслевым, функциональным и иным исполнительным органам статуса самостоятельных органов местного самоуправления либо структурных подразделений местной администрации и о выборе способа замещения должности главы местной администрации»⁴. Был расширен и дифференцирован список вопросов местного значения – отныне для каждого вида муниципальных образований был установлен свой круг вопросов местного значения.

Частью 4 ст. 34 нового Закона было установлено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, был жестко ограничен круг случаев, когда органы государственной власти принимают участие в формировании органов местного самоуправления,

¹ Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1999 № 1370 // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Сергеев А. А. К новому пониманию конституционной модели российского местного самоуправления // Закон и право. 2004. № 5. С. 17.

⁴ Там же. С. 17.

назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления.

Вместе с тем двойственный статус местного самоуправления прослеживается уже в обоих названных федеральных законах. Так, задолго до 2020 г. А. А. Сергеев писал: «При конституировании конституционных норм, очерчивающих правовой статус российского местного самоуправления, столкнулись две методологии, основанные на общественной теории самоуправления, предполагающей свободу местных коллективов и негосударственную природу их управленческой деятельности, и государственной теории, исходящей из отсутствия качественных различий в государственном и муниципальном управлении. В итоге конституционная модель местного самоуправления обрела качества правового дуализма: самостоятельного уровня публичной власти и формы самоорганизации граждан на местном уровне»¹.

Однако на научном уровне, как и на политическом, как отмечал Е. М. Ковешников, «сложилась в основном концепция негосударственного характера местного самоуправления, базирующаяся на устаревших западных конструкциях. Это выражается в стремлении внедрить негосударственную доктрину местного самоуправления, освободив тем самым государство от забот о насущных проблемах населения»².

Политическая линия по претворению в жизнь принципа самостоятельности местного самоуправления, к сожалению, в значительном числе случаев проводилась не столько в направлении деятельной работы местных администраций по решению вопросов местного значения, стоящих перед ними, сколько в направлении самоутверждения, а иногда даже противостояния органам государственной власти субъекта федерации. В монографии 2001 г. Е. М. Ковешников указывает, что процесс внедрения негосударственной доктрины местного самоуправления «приобрел несколько гипертрофированные формы, не имеющие адекватного теоретического обоснования. На проводившейся в 1993 г. конференции «Местное самоуправление в России. Теория и практика» подчеркивалось, что «под влиянием политических перипетий развитие идеи о самоуправлении привело к путанице терминов “власть” и “самоуправление”, необоснованному противопоставлению понятий “государственное руководство”, “управление” и “местное самоуправление”»³. А. Н. Чертков в докладе Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления «Не барьер, а грань сопряжения» (2019) на основании исследования опыта реализации текущей конституционной модели выделил следующие проблемы разграничения компетенции между органами государственной власти и органами местного самоуправления:

¹ Сергеев А. А. Указ. соч. С. 14.

² Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. М.: НОРМА, 2001. С. 195.

³ Там же. С. 195.

- гипертрофированное восприятие самостоятельности местного самоуправления и его нормативного обособления от системы органов государственной власти (что зачастую снижало эффективность взаимодействия регионов и муниципалитетов, а следовательно, приводило к невыполнению многих обязательств власти перед населением);

- для оперативного реагирования и «выравнивания» ситуации не всегда было достаточно правовых средств, а для профицитного бюджетного обеспечения всех уровней публичной власти очень часто не хватало средств материальных;

- разграничение компетенции между регионами и муниципалитетами часто выстраивалось на приверженности той или иной доктрине или «формальной парадигме целесообразности» – при недостаточном учете конкретных нужд людей;

- большая часть вопросов местного значения, очевидно, не была, не могла и не может быть решена без участия регионов¹.

В то же время упорно игнорировалась другая позиция – что государственная власть и местное самоуправление произрастают от одного корня, являясь двумя ветвями публичной власти, и в силу этого их сотрудничество, рациональное и синергетически усиливающее обоих, несравненно более плодотворно, чем «перетягивание одеяла» полномочий. К тому же позиция о публично-правовой природе местного самоуправления неоднократно высказывалась Конституционным Судом Российской Федерации. Еще в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П Конституционный Суд Российской Федерации определил, что на уровне города районного подчинения, других городских и сельских поселений в районах, а также прочих городских поселений публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти². А в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П говорится об осуществлении гражданами местного самоуправления как публичной (муниципальной) власти и о том, что «надлежащее исполнение обязательств, взятых непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти»³. Упоминание о различных уровнях публичной власти

¹ Не барьер, а грань сопряжения. Научный доклад об актуальных проблемах и перспективах развития современной отечественной модели разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти. М.: МГОУ, 2019. С. 7.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края “О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления” и Закона Корякского автономного округа “О порядке отзыва депутата представительного ор-

имеется также в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П¹.

Тем не менее в судах общей юрисдикции на основании принципа самостоятельности местного самоуправления успешно пресекались попытки выстроить систему в соответствии со здравым смыслом: например, в городе Москве статьей 6 Устава города Москвы в редакции 1995 г.² был установлен двойной статус представительного и исполнительного органов власти города Москвы – правовое положение, согласно которому эти органы одновременно являются органами городского (местного) самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации и обладают всеми законодательно установленными полномочиями указанных органов. Решением Московского городского суда от 26 декабря 2000 г. по делу № 3-713/2000³ было указано, что «осуществление полномочий местного самоуправления в городе Москве Мэром города Москвы и Московской городской Думой, равно как и придание им статуса городских органов местного самоуправления, не может быть признано соответствующим федеральному законодательству». Тем же решением органами местного самоуправления в городе Москве были признаны органы власти районов – районные управы (существующие ныне в виде советов депутатов и администраций).

Плачевные результаты одновременного воздействия всех перечисленных выше негативных факторов на деятельность органов местного самоуправления привели к тому, что в 2014 г. в законодательство был введен новый институт – перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации⁴. С. Г. Соловьев отмечает, что данный институт представляет собой «поворот на сто восемьдесят градусов по сравнению с первоначальной идеологией реформы начала 2000-х гг.»⁵ и «значительная

гана местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе” в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева” // СЗ РФ. 08.04.2002. № 14. Ст. 1374.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта “а” пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

² Устав города Москвы: Закон города Москвы от 28.06.1995 // Ведомости Московской городской Думы. 1995. № 4.

³ Документ имеется в базе «КонсультантПлюс».

⁴ О внесении изменений в статью 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

⁵ Соловьев С. Г. Мысли о содержании и перспективах правового института перераспределения муниципальных полномочий // Юридическая наука. 2016. № 1. С. 50.

часть видных теоретиков и практиков государственного строительства достаточно критически отнеслась к введенной конструкции»¹. Тем не менее на основании анализа существующих подходов к определению цели местного самоуправления тем же автором делается вывод: «Если в качестве основной цели российского местного самоуправления определить решение вопросов местного значения, то правовой институт перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации достаточно органично вписывается в самоуправленческую систему, создаваемую для достижения подобной цели»². Таким образом, в данном случае мы можем видеть победу прагматического подхода над идеологическим.

С помощью вышеуказанного института стало возможно выстроить в отдельных субъектах Российской Федерации схемы перераспределения полномочий с применением принципа «двух ключей». Порядок действий описан в упомянутом докладе ЦИПТУС: региональный законодатель, как правило, действовал в два этапа:

1) сначала перераспределял полномочия органов местного самоуправления, которые либо ненадлежаще, по его мнению, исполнялись, либо у органов местного самоуправления не хватало для их полноценной реализации финансовых и материальных ресурсов;

2) затем частью или в полном объеме перераспределенных полномочий наделялся орган местного самоуправления, но уже с предоставлением финансирования из регионального бюджета и под контролем со стороны субъекта Российской Федерации.

Как резюмируется в упомянутом докладе, «это позволяло одновременно не терять связь с населением муниципалитета, иметь единообразие по всему субъекту и увеличить финансирование исполняемых органом местного самоуправления полномочий»³.

В 2015 г. в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены изменения⁴, допускающие в отдельных случаях участие органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления. Это происходит в случае применения введенного тогда же нового порядка избрания главы муниципального образования – представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкур-

¹ Соловьев С. Г. Указ. соч.

² Там же. С. 52.

³ Не барьер, а грань сопряжения. Научный доклад об актуальных проблемах и перспективах развития современной отечественной модели разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями власти. С. 20–21.

⁴ О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 03.02.2015 № 8-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 886.

ной комиссией по результатам конкурса, после чего глава муниципального образования – «сити-менеджер» – возглавляет местную администрацию. Участие органа государственной власти происходит на этапе формирования конкурсной комиссии, половина членов которой в муниципальном районе, муниципальном округе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Однако все перечисленные полумеры не решали главной проблемы, на которую в 2020 г. обратил внимание Президент Российской Федерации. На заседании Совета по развитию местного самоуправления 30 января 2020 г. он отметил: «Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, это мы с вами все хорошо знаем. Но они находятся, естественно, здесь, а не где-то там, в космическом пространстве, на Луне. Они часть нашего общества, страны и системы управления. А их самостоятельность в пределах своих полномочий не означает разорванности, разделенности единого политического, экономического, культурного, транспортного пространства России. Напротив, четкое исполнение своих обязанностей каждым уровнем власти, их тесное взаимодействие между собой, деловое партнерство – это основа и гарантия выполнения наших планов по повышению качества жизни граждан Российской Федерации»¹.

Поправкой к Конституции Российской Федерации, принятой Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»² и одобренной общероссийским голосованием 1 июля 2020 г., было законодательно установлено то, о необходимости чего так долго говорил ЦИПТУС, – была подтверждена принадлежность органов местного самоуправления к единой системе публичной власти в качестве ее низового уровня³. Федеральным законом «О Государственном Совете Российской Федерации» от 18 декабря 2020 г. № 394-ФЗ⁴ было установлено, что входящие в единую систему публичной власти органы в их совокупности осуществляют свою деятельность в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответ-

¹ Президент России: [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62701>

² СЗ РФ. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.

³ О местном самоуправлении как низовом уровне публичной власти см.: *Исупова С. С.* Органы местного самоуправления как органы публичной власти // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов: монография / под ред. К. А. Ивановой. М.: Проспект, 2020. С. 10.

СЗ РФ. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.

ствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия.

В обновленном статусе органов местного самоуправления обращает на себя внимание то обстоятельство, что, с одной стороны, они остаются теми же самыми органами, решающими те же самые вопросы местного значения. С другой же стороны, они теперь встроены в систему органов публичной власти, что позволяет вышестоящим органам исполнительной власти эффективнее с ними взаимодействовать и координировать их деятельность.

Расширение возможностей органов власти субъектов федерации по координации деятельности органов местного самоуправления, по участию в их формировании позволяет более эффективно проводить государственную политику на низовом уровне, а также активнее вовлекать их в осуществление мероприятий региональных проектов, направленных на реализацию национальных проектов. Ведь «именно на местном уровне реализуется значительная часть организационной работы по реализации данных проектов»¹. Наличие такой проблемы, как потребность в повышении эффективности системы взаимодействия региональных и местных органов власти, активном привлечении представителей органов местного самоуправления к принятию решений по реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации, было отмечено в решении Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 5 ноября 2019 г. на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов»².

В литературе высказываются опасения, что сближение органов государственной власти и органов местного самоуправления может привести к отдалению последних от населения³. Данные опасения вряд ли оправданы, поскольку, как отмечает Е. М. Ковешников, «сущность, цель и задачи местного самоуправления состоят в том, чтобы помочь государству доходить до нужд каждого человека, поскольку местное самоуправление ближе всего стоит к народу»⁴. И после внесения поправок в Конституцию органы местного самоуправления, обретая новое качество, не теряют прежнего. Они по-прежнему представляют население муниципального образования и по-прежнему действуют в его интересах, но теперь в координации

¹ Левина В. В. Инициативное бюджетирование и национальные проекты как механизмы решения вопросов местного значения // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов: монография / под ред. К. А. Ивановой. М.: Проспект, 2020. С. 59.

² Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://council.gov.ru/media/files/Arf0nAulExq8RE6dzr2olP0A9iAB333D.pdf>

³ Чихладзе Л. Т., Комлев Е. Ю. Тенденции и перспективы развития местного самоуправления в системе единой публичной власти в Российской Федерации // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации... С. 32.

⁴ Ковешников Е. М. Указ. соч. С. 195.

с органами государственной власти. В то же время, признавая за органами местного самоуправления качество представительства местного сообщества, одновременно многие специалисты признают, что муниципальная власть также представляет государство на местном уровне, т. е. является по своей природе разновидностью публичной власти соответствующего уровня. К примеру, Г. Н. Чеботарев прямо указывает: «...Органы местного самоуправления – не что иное, как местные органы государственной власти»¹. «При этом вовсе не обязательно отказываться от самой идеи самоуправления, основанной на децентрализации в рамках осуществления единой государственной власти», – пишет он же².

По меткому выражению А. В. Колесникова, «с одной стороны, единство органов публичного управления, общность публичных интересов, организующее воздействие и правовое регулирование со стороны Президента РФ и различных ветвей и уровней государственной власти, единая государственная территориальность и государственный суверенитет означают наличие прочных правовых управленческих связей между органами государственной власти и органами местного самоуправления. С другой стороны, организационная обособленность органов местного самоуправления в системе управления говорит о наличии определенной самостоятельности органов местного самоуправления и о том, что не все управленческие связи реализуются в конкретных властеотношениях»³.

Первым же законом, закрепившим прямое участие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в формировании органов местного самоуправления стал Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 147-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам контроля за эффективностью и качеством осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий»⁴, закрепивший в статье 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» согласование органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими государственное управление в сфере образования, назначения должностных лиц исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований (заместителей глав местных администраций, руководителей структурных подразделений местных администраций или отраслевых органов местных администраций), осуществляющих муниципальное управление в сфере образования.

То обстоятельство, что данное изменение появилось прежде всего в сфере образования, нельзя считать случайностью. Во-первых, как спра-

¹ Чеботарев Г. Н. Политико-правовая природа местного самоуправления // Актуальные проблемы муниципального права. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 16.

² Там же.

³ Колесников А. В. Местное самоуправление как элемент единой системы публичной власти // Образование и право. 2020. № 7. С. 46–47.

⁴ СЗ РФ. 2020. № 17. Ст. 2725.

ведливо отмечает Е. В. Кискин, сфера предоставления общедоступного и бесплатного образования по природе своей вопросом местного значения не является, поскольку относится к вопросам, связанным с реализацией на местах общенациональной политики или государственных социальных гарантий. «В этой сфере органы местного самоуправления *выступают по сути лишь операторами* соответствующей *государственной услуги*, в то же время регулирование, финансирование (в большей его части) и контроль осуществляется государством. <...> Образование, равно как и ряд иных вопросов... следует отнести к публичным функциям, осуществляемым органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти»¹. Во-вторых, широко известна фраза Оскара Пешеля о том, что «народное образование играет решающую роль в войне. Когда пруссаки победили австрийцев, то это была победа прусского учителя над австрийским школьным учителем»². Вслед за Пешелем историк Егор Яковлев и другие высказались о том, что Великую Отечественную войну выиграли советские учителя. Это подчеркивает важность народного образования и роли учителя в формировании народного самосознания, народного характера. И важными мотивациями данных изменений можно считать и понимание того, что нельзя данный вопрос пускать на самотек, и желание не допустить к руководству народным образованием случайных людей.

Обновленный статус органов местного самоуправления, сочетающий в себе народное представительство, местную власть, самостоятельно решающую местные вопросы, и публичную власть, действующую во взаимодействии с региональными органами власти, открывает широкие перспективы для выстраивания стратегии развития региона не как территории, на которой действуют десятки бедных, но гордых и официально самостоятельных муниципалитетов, степень готовности к взаимодействию которых зависит исключительно от воли главы муниципального образования, но как территории, где региональная власть опирается на низовые властные органы, готовые принять финансирование и осуществлять полномочия, повышая качество жизни граждан. Тем более что, как отмечается в литературе, в контексте реализации национальных проектов «инициатива приходит от дальнего окружения муниципального образования, а местные власти присоединяются к решению задач, обозначенных как приоритетные. Важно учитывать, что реализация проектов осуществляется за счет бюджетов разных уровней. Доля местных бюджетов в этом процессе сравнительно невелика»³.

¹ Кискин Е. В. Некоторые направления развития законодательства о местном самоуправлении в свете поправок к Конституции Российской Федерации // Федерализм. 2020. Т. 25, № 4 (100). С. 121.

² Цит. по: Нужна ли классика Поколению.ru Тихон [Шевкунов] // rg.ru: [сайт]. URL: <https://rg.ru/2017/03/21/nuzhna-li-klassika-pokoleniiu-ru.html>

³ Левина В. В. Указ. соч. С. 59.

Началось и принятие мер по разрешению отмеченной в упомянутом выше решении Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 5 ноября 2019 г. проблемы потребности в повышении эффективности системы взаимодействия региональных и местных органов власти, активном привлечении представителей органов местного самоуправления к принятию решений по реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации. В качестве одной из мер можно отметить разработку и рассылку Аппаратом Правительства Российской Федерации «Методических рекомендаций по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов»¹.

Названный документ регламентирует рекомендуемые формы участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов. Так, согласно п. 3 Методических рекомендаций, участие органов местного самоуправления в реализации региональных проектов осуществляется посредством:

- включения в паспорта региональных проектов результатов, достижение которых относится к вопросам местного значения муниципальных образований (далее – результаты региональных проектов);
- отражения в паспортах региональных проектов финансового обеспечения достижения результатов региональных проектов, в том числе с указанием средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;
- включения в паспорта региональных проектов представителей органов местного самоуправления;
- участия органов местного самоуправления в органах управления проектной деятельностью субъектов Российской Федерации.

Главы отдельных муниципальных образований, в которых достигаются результаты региональных проектов, могут включаться в состав координационного органа субъекта Российской Федерации, образованного при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти) или его заместителе в целях рассмотрения вопросов организации и реализации проектной деятельности в субъекте Российской Федерации (далее – координационный орган). Их задачей при этом является обеспечение:

- учета организационных, экономических и иных особенностей муниципальных образований в ходе участия в проектной деятельности;
- взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления при реализации региональных проектов;
- информирования граждан о реализации региональных проектов.

¹ Письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 25.08.2020 // Консультант-Плюс: [сайт]. URL: consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402460/

Представители муниципальных образований могут также включаться в составы проектных комитетов субъекта Российской Федерации со следующими задачами:

- участие органов местного самоуправления, являющихся предполагаемыми участниками регионального проекта, в подготовке паспорта регионального проекта;
- учет позиции органов местного самоуправления при подготовке паспортов региональных проектов и их реализации;
- учет мнения и потребностей (с учетом их приоритетов) населения территории муниципальных образований при реализации региональных проектов;
- учет востребованности населением территории муниципальных образований объектов и услуг, полученных в рамках достижения результатов региональных проектов;
- учет удовлетворенности населения территории муниципальных образований качеством функционирования созданных объектов и предоставления услуг, полученных в рамках региональных проектов;
- осуществление информирования граждан на регулярной основе о реализации региональных проектов, в том числе о планируемых и созданных объектах и предоставляемых услугах на территориях муниципальных образований.

Представителей муниципальных образований рекомендовано привлекать к участию в контрольных мероприятиях, организованных региональным проектным офисом в отношении региональных проектов. А в общественно-экспертные советы субъекта Российской Федерации могут включаться независимые представители общественных и деловых объединений, организаций и групп граждан муниципальных образований, на территориях которых достигаются результаты региональных проектов.

Значительное участие органы местного самоуправления могут принимать также в деятельности, связанной с паспортами региональных проектов. Разработка паспорта регионального проекта осуществляется в том числе на основании предложений органов местного самоуправления. В паспорт регионального проекта включаются результаты с указанием соответствующего признака реализации таких результатов органами местного самоуправления, а также объемы финансового обеспечения достижения результатов.

Представители органов местного самоуправления могут включаться в паспорт региональных проектов как в качестве ответственных исполнителей, так и соисполнителей результатов региональных проектов и контрольных точек, при этом при необходимости, по согласованию с ответственным должностным лицом муниципального образования, в паспорт регионального проекта могут включаться дополнительные результаты и контрольные точки, направленные на достижение целей и показателей региональных проектов, ответственными исполнителями которых являются органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, участвующие в реализации региональных проектов, информируются о планируемых изменениях такого регионального проекта и могут направлять свои предложения о внесении изменений в соответствующий региональный проект. Данные предложения учитываются при подготовке запроса на изменение паспорта регионального проекта; об утвержденных запросах на изменение паспорта регионального проекта органы местного самоуправления, участвующие в соответствующем региональном проекте, также информируются.

Представителям органов местного самоуправления, являющимся ответственными за достижение результатов и контрольных точек региональных проектов, иным участникам проектной деятельности обеспечивается подключение в качестве пользователей к подсистеме управления национальными проектами государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», где они представляют информацию о достижении результатов и контрольных точек региональных проектов, ответственными исполнителями которых они являются.

Для достижения целей и показателей региональных проектов руководителем регионального проекта и уполномоченным представителем муниципального образования должно заключаться соглашение о достижении на территории муниципального образования результатов регионального проекта, относящихся к вопросам местного значения муниципального образования. В соглашении рекомендуется указывать перечень и значения результатов регионального проекта, ответственными исполнителями которых являются органы местного самоуправления. Дополнительно по решению субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления в соглашении могут быть указаны показатели, ответственными за достижение которых являются органы местного самоуправления.

Однако новый статус органов местного самоуправления позволяет не только повысить их вовлеченность в реализацию региональных проектов, но и усовершенствовать стратегическое планирование развития как региона, так и муниципальных образований, что является неотъемлемой частью государственного и регионального управления. Как отмечается в литературе, стратегический план развития региона «должен быть согласован со стратегиями развития страны и муниципальных образований этого региона, т. е. это не единый изолированный, а взаимосвязанный и комплексный документ, который учитывает все факторы, влияющие на развитие региона... интересы населения и участие органов власти областного и федерального уровня, потенциальных инвесторов, общественных организаций, населения»¹. При этом «обеспечение целенаправленного и ком-

¹ Юсупова И. В., Волкова М. А. Теоретические подходы к построению стратегического планирования развития территорий // Вестник Казанского государственного энергетического университета. 2018. Т. 10, № 1. С. 126.

плексного развития регионов и муниципальных образований должно основываться на единых подходах, методиках и принципах, а также учитывать некоторые особенности муниципальных образований»¹.

Важность стратегического планирования на региональном и местном уровнях подтверждается тем, что некоторые авторы, опираясь на общие закономерности стратегического менеджмента, утверждают, что «стратегическое планирование ориентируется преимущественно на региональный и локальный уровни, так как реализация стратегических решений зависит по большей части от региональной власти, а также органов местного самоуправления и местного населения, именно на них приходится главная роль в развитии территории»². Решающая роль в разработке и реализации стратегических планов территорий также принадлежит органам государственной власти, органам местного самоуправления, первым руководителям (должностным лицам) соответствующих территорий³.

Новый статус органов местного самоуправления должен также переломить тренд прежних лет, когда они активно занимались стратегическим планированием, но практическая значимость муниципальных документов стратегического планирования, как правило, была тесно связана с полномочиями органов местного самоуправления и ресурсами, которыми располагал муниципалитет для их реализации. Это даже давало повод сделать вывод, что «тенденцией последних лет является ограничение возможностей местных властей по управлению своим развитием»⁴.

Обновленная стратегия развития территорий должна выстраиваться в соответствии с изменившимися условиями, с применением в системе средств управления развитием территории в горизонте стратегирования современных технологий проектирования и иметь в своем арсенале широкий спектр инструментов – от таких проверенных и доказавших свою эффективность инструментов, как перераспределение и передача полномочий между уровнями публичной власти, до новых инструментов, доступных в новом статусе, – таких, как инициативное бюджетирование. И, конечно же, как отмечает Е. Г. Анимица, «для того чтобы стратегические планы развития территорий стали действенным инструментом принятия долговременных решений, требуется в первую очередь политическая воля органов региональной и местной власти»⁵.

¹ Кулакова Т. А., Романова Т. В. Особенности процесса стратегического планирования развития муниципальных образований в рыночных условиях // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2016. № 2. С. 11–12.

² Юсупова И. В., Волкова М. А. Указ. соч. С. 125–126.

³ Анимица Е. Г. Стратегическое планирование развития территорий: сущность, основные принципы, проблемы // Известия Уральского государственного экономического университета. 2005. № 12. С. 87–95.

⁴ Кулакова Т. А., Романова Т. В. Указ. соч. С. 13.

⁵ Анимица Е. Г. Указ. соч. С. 94.

Ведущим трендом развития системы стратегического планирования развития территорий является ее цифровая трансформация. Стратегическое планирование развития регионов и муниципальных образований осуществляется в рамках системы стратегического планирования в Российской Федерации, и цифровая трансформация происходит в процессе развития всей системы. Общие подходы к цифровой трансформации отражены в Концепции развития федеральной информационной системы стратегического планирования (далее – ФИС СП) и детализированы в описании мероприятия «Формирование цифровой платформы для взаимодействия в сфере стратегического управления в целях согласованности действий участников стратегического планирования на всех уровнях государственного управления в достижении стратегических приоритетов» федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

ФИС СП создана посредством государственной автоматизированной информационной системы «Управление»¹. Она обеспечивает формирование и обработку данных на основе распределенной информации, содержащейся как в федеральных, так и в региональных и муниципальных информационных ресурсах и системах, а также данных официальной государственной статистики и иных сведений, необходимых для обеспечения поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления. В настоящее время Минэкономразвития России запущен проект по разработке и внедрению механизмов эффективного стратегического планирования с использованием ФИС СП, в рамках которого предполагается создание среды взаимодействия участников в сфере стратегического планирования и реализации документов стратегического планирования, формирование которой повысит эффективность системы стратегического планирования на всех ее уровнях и обеспечит переход к системе цифрового стратегического государственного управления (т. е. переход от «среды документов» к «среде данных»). Среди первоочередных задач проекта – выявление и устранение излишних документов и процессов в системе; уменьшение на порядок количества и типов документов стратегического планирования, созданных «на бумаге»; отмена или перевод в цифровое пространство рутинных и организационных процессов по всему жизненному циклу документа.

Примером таких изменений является перевод процесса создания более чем 42 тыс. муниципальных программ в цифровой универсальный формат (специальное унифицированное «коробочное» решение для муниципальных образований), следствием чего на первом этапе явились:

- 1) сокращение цикла принятия управленческих решений;

¹ О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление»: постановление Правительства Российской Федерации от 27.11.2015 № 1278 // СЗ РФ. 2015. № 49. Ст. 6972.

- 2) концентрация ресурсов на «смысловых» вопросах;
- 3) сокращение трудоемкости;
- 4) качественный «апгрейд» системы стратегического планирования и создание действенного инструмента стратегического управления.

Цель проекта, заявленная разработчиками ФИС СП, – создание цифровой платформы поддержки принятия управленческих решений в сфере стратегического управления посредством информатизации и автоматизации процессов стратегического планирования до 100%, посредством разработки и внедрения интеллектуальных технологий (имитационное моделирование, большие данные, искусственный интеллект, облачные технологии)¹. «Цифровая среда взаимодействия участников стратегического планирования будет нацелена на выбор эффективных способов реализации стратегических целей и задач, на их декомпозицию на различные уровни государственного управления (федеральный, отраслевой, региональный, муниципальный, в перспективе – на корпоративный уровень), на создание новых технологий и культуры стратегического планирования. Формирование самообучающейся цифровой среды позволит поддерживать непрерывный циклический процесс стратегического целеполагания, программирования и планирования, нацеленный на реализацию мер государственной политики в сфере социально-экономического развития и экономической безопасности»².

Из вышесказанного можно сделать вывод, что на сегодняшний день к основным участникам системы можно отнести федеральные и региональные органы государственной власти и муниципальные образования. В перспективе можно ожидать добавления к ним экономических субъектов – зарубежный опыт (Япония, Китай, Сингапур) демонстрирует эффективность осуществления стратегического планирования на национальном уровне «по схожей методологии со стратегическим планированием на уровне отдельных предприятий»³.

В современных условиях стратегическое планирование развития муниципальных образований должно включать в себя следующие этапы:

- 1) этап анализа тенденций развития муниципального образования и прогнозирования проблем;
- 2) этап разработки концепции развития муниципального образования;
- 3) этап создания ключевых целевых программ⁴.

¹ Концепция развития федеральной информационной системы стратегического планирования (ФИС СП), в части цифровой трансформации стратегического управления в Российской Федерации // Минэкономразвития: [сайт]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/9b0a513bb42eb526564a8178e813cec2/koncepciya_razvitiya_cifrovoy_platformy_strat_plan.pdf

² Система стратегического планирования Российской Федерации: риски и перспективы / Д. Г. Гайнулин, В. В. Воронин, О. В. Панчихина [и др.] // Инновации. 2018. № 4. С. 32–33.

³ Маленков Ю. А., Давыдова А. Э. Возможности применения цифровых технологий в стратегическом планировании и прогнозировании устойчивого развития организаций // Молодой ученый. 2021. № 14. С. 86.

⁴ Кулакова Т. А., Романова Т. В. Указ. соч. С. 12.

Эти три этапа включают в себя разработку всех пяти видов документов стратегического планирования, предусмотренных Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. от 31.07.2020)¹ для разработки на уровне муниципального образования. Цифровая платформа в сфере стратегического управления должна стать инструментом, позволяющим путем использования современных технологических решений на основе анализа больших данных и искусственного интеллекта для поддержки принятия решений избегать на всех этапах ошибок, которые могли бы в будущем приводить к серьезным потерям в политическом, социальном, финансовом или ином плане. При высокой степени автоматизации рутинной части разработки и мониторинга реализации стратегий участники разработки смогут сосредоточиться на «смысловых» вопросах, определяющих целеполагание стратегий и выработку необходимых стратегических выборов, что должно существенно повысить качество стратегического планирования.

Одним из важнейших государственных мероприятий, в котором отводится значительная роль органам местного самоуправления, является Всероссийская перепись населения 2021 г. Органы местного самоуправления отвечают за множество связанных в переписью населения вопросов, таких как наличие в муниципальных образованиях указателей с названиями улиц, номеров домов и номеров квартир, проверка полноты и правильности регистрации населения, уточнение границ муниципальных образований и населенных пунктов; предоставляют по запросу статистического органа субъекта Российской Федерации данные о количестве жилых помещений и численности лиц, проживающих и зарегистрированных в жилых помещениях по месту жительства или пребывания. Даже обеспечение в исправном состоянии освещения у подъездов, в подъездах жилых домов, дворовых территорий могут рассматриваться как аспект безопасности переписчиков.

Кроме того, в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 25 января 2002 г. № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения» (ред. от 24.04.2020)² органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации передается осуществление следующих полномочий Российской Федерации по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения:

- 1) обеспечение помещениями, охраняемыми, оборудованными мебелью, средствами связи и пригодными для обучения и работы лиц, привлекаемых к сбору сведений о населении;
- 2) обеспечение охраняемыми помещениями для хранения переписных листов и иных документов Всероссийской переписи населения;
- 3) предоставление необходимых транспортных средств, средств связи.

¹ СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

² СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 252.

Законами субъектов Российской Федерации осуществление указанных полномочий может быть передано органам местного самоуправления. Так, например, в Московской области в рамках подготовки к проведению Всероссийской переписи населения 2020 года соответствующий закон принят в ноябре 2019 года¹.

Законом Московской области от 29 ноября 2019 г. № 248/2019-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области государственными полномочиями Российской Федерации по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения 2020 года» органы местного самоуправления наделены всеми вышеперечисленными государственными полномочиями применительно к проведению Всероссийской переписи населения 2020 г. (перенесена на 2021 год в связи с пандемией COVID-19)².

Наделение органов местного самоуправления указанными полномочиями как порождает у них дополнительные права, так и возлагает на них дополнительные обязанности. Так, органы местного самоуправления вправе принимать муниципальные правовые акты по вопросам осуществления государственных полномочий и в дополнение к субвенциям из бюджета Московской области (средств федерального бюджета) использовать собственные финансовые средства для осуществления переданных государственных полномочий в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

При осуществлении переданных государственных полномочий органы местного самоуправления обязаны определять ответственных за осуществление государственных полномочий должностных лиц органов местного самоуправления. Отдельно в Законе Московской области от 29 ноября 2019 г. № 248/2019-ОЗ оговорена обязанность органов местного самоуправления обеспечивать эффективное использование субвенций, предоставленных из бюджета Московской области для осуществления государственных полномочий, а также своевременно представлять в уполномоченный орган отчетность об осуществлении государственных полномочий по форме, утвержденной Губернатором Московской области, в том числе о достижении целевых прогнозных показателей, расходовании предоставленных субвенций.

Всероссийская перепись населения является одним из важных мероприятий, влияющих на социально-экономическое развитие страны. Как отметил Президент России Владимир Путин на заседании Совета при

¹ О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области государственными полномочиями Российской Федерации по подготовке и проведению Всероссийской переписи населения 2020 года: Закон Московской области от 29.11.2019 № 248/2019-ОЗ // Официальный сайт Правительства и Губернатора Московской области. URL: <https://mosreg.ru/download/document/1046817>

² Там же.

Президенте по межнациональным отношениям 30 марта 2021 г.: «Нам нужно поподробнее понять структуру населения, национальную, как раз этническую принадлежность, ряд других вопросов выяснить, которые чрезвычайно важны для текущей деятельности и для планирования принятия решений в сфере экономики и социальной политики»¹.

Происходящие в современной России процессы трансформации – от назревающей смены экономического курса до подготовки перехода к шестому технологическому укладу, требуют надежного информационного обеспечения и, прежде всего, разнообразных и точных сведений о населении. Государство и общество должны знать, какими ресурсами они обладают. А численность населения, его состав, качественные показатели являются важнейшим общественным стратегическим ресурсом.

Картина, сформированная по результатам переписи населения – с уточненными и актуальными данными об уровне жизни граждан, общем уровне образования населения, его национальном и языковом составех и т. п. – позволяет собрать больше данных для анализа тенденций развития на всех уровнях – от муниципального образования до общегосударственного масштаба, и на базе результатов анализа разрабатывать концепции и проекты развития с пониманием того, каким направлениям жизни и деятельности общества должно быть уделено больше внимания.

Следование современным тенденциям, умение вовремя «раскрыть свои объятия волнующим перспективам, которые сулит нам наступающий век Летучей Мыши»², при определении приоритетов – насущная необходимость в наше время. И, как представляется, приоритеты текущего момента таковы:

- данные Всероссийской переписи населения;
- цифровая платформа стратегического планирования;
- единая система публичной власти.

Вот три кита, на которых должно базироваться обновленное стратегическое планирование развития территорий.

¹ Президент России: [сайт] URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65252>

² *Пратчетт Т.* Правда. Пехотная баллада // KNIZNIK: [сайт]. URL: <https://kniznik.org>

Глава 12

ЕДИНАЯ СИСТЕМА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: АДАПТАЦИЯ МЕСТНОГО УРОВНЯ К УСЛОВИЯМ ГЛОБАЛЬНОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ

Приступая к рассуждениям по этой непростой теме, хотелось бы прежде всего кратко осветить вопрос о том, как будет обеспечиваться в нашей стране проистекающая из очевиднейших потребностей времени эффективная трансформация единой системы публичной власти (в том числе и на местном уровне). Разумеется, в силу известных пределов объема будут затронуты лишь некоторые аспекты. Ключевое значение для упомянутого обеспечения, по мнению управленцев-практиков, имеют прежде всего следующие факторы:

1. Бесбойное (бесперебойное) функционирование самой основы единой системы публичной власти, представленной в виде ее органов.

2. Надлежащее осуществление того, что часто (и вряд ли правильно) называли «публично-властными услугами», а сейчас имеет смысл вновь, как это делали ранее, говорить о надлежащем осуществлении функций власти по обеспечению благополучия граждан (в самом широком смысле этого слова).

3. Достижение приемлемого уровня социально-психологической (прежде всего информационной) защищенности населения (в условиях информационной войны каждый человек находится под масштабным информационным воздействием, зачастую под воздействием враждебным – от этого-то воздействия население и надо по возможности защищать, а при невозможности полной защиты – демпфировать или компенсировать его).

Что касается первого вопроса – давайте прежде всего задумаемся: а до какого уровня у нас система органов будет выстраиваться на местах? Вспомним Китай, где реальное сдерживание пандемии и минимизация потерь от нее были достигнуты во многом благодаря наличию на местах органов общественного (квартального, поселкового, сельского и т. п.) самоуправления (шэцюев). При этом необходимо понимать, что реальное сокращение числа и территориальное укрупнение муниципалитетов ныне идет во всем мире. И не надо ругать за это российскую власть. В КНР большинство традиционных уездов за последние 20 лет превратились в городские округа – это что, повод ругать КПК? В ЮАР постоянно происходит процесс укрупнения муниципальных образований – там в этом АНК¹ виноват? В Канаде, где уже не первое десятилетие идет тот же самый процесс, – какую из двух партийных коалиций винить прикажете? А ведь в Канаде, с ее наиболее близкими к нашим отечественным услови-

¹ Африканский Национальный Конгресс (политическая партия, правящая в ЮАР с 1994 гг.).

ям проблемами территориальной организации местного самоуправления¹, «власти большинства провинций стремятся к объединению муниципалитетов², нормативно и организационно поддерживают его³, и даже законодательно запрещают инициативы образования новых муниципалитетов⁴»⁵.

В современном мире для решения управленческих задач объективно необходима концентрация ресурсов, чисто поселенческий принцип организации местного самоуправления как базовый ныне просто неработоспособен! Другое дело – столь же (как и укрупнение муниципалитетов) объективно необходимое стимулируемое (в идеале – обязательное) создание в не являющихся центрами муниципальных образований населенных пунктах не только территориальных подразделений местной администраций, но и так называемых (в мировой практике) вспомогательных органов самоуправления – ТОСов, старост(ств) и т. п.

Такая система развита во многих странах мира – от Индии и Средней Азии до Польши и Прибалтики. Люди в отдаленных от муниципальных центров местах должны на местах же иметь и представителей своих интересов! Необходимо в первую очередь представительство, а вовсе не полноценный муниципалитет «в каждом селе» (для чего в силу объективных причин никогда не будет достаточных финансовых, кадровых и иных ресурсов).

Теперь по второму вопросу. На прошедшем 21 апреля 2022 г. Всероссийском совещании по вопросам местного самоуправления были представлены пять категорий мер финансовой поддержки для регионального и местного уровня осуществления функций публичной власти. Это:

- 1) различные варианты налоговых маневров;
- 2) отсрочки по платежам в бюджеты вышестоящих уровней;
- 3) замещение коммерческих кредитов бюджетными;
- 4) безвозмездное (субсидиарное, субвенционное и т. п.) предоставление финансовых средств с вышестоящих уровней бюджетной системы;
- 5) упрощение порядка осуществления государственных и муниципальных расходов (включая государственные и муниципальные закупки, а также иные формы финансирования и софинансирования проектов и программ).

А какова же ситуация с мерами социальной защиты населения? Прежде всего с мерами его защиты от масштабной угрозы безработицы

¹ См.: *Осавелюк А. М.* Канада: местное управление и самоуправление. М.: ИНИОН, 1995. С. 10 (цит. по: *Чертков А. Н.* Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования: территориальный статус и устройство. М.: ИУИ МГОУ, 2020. С. 182).

² *Municipal Act (Ontario) SO 2001 Ch. 25.*

³ *Regulation 216/96 Restructuring Proposals (Ontario). S. 3.2.*

⁴ См.: *Ларичев А. А.* Объединение муниципалитетов как инструмент государственно-правовой политики в сфере территориальной организации местного самоуправления в Канаде // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С 57–62.

⁵ *Чертков А. Н.* Указ. соч. С. 182.

и (с учетом нашей закредитованности) – от полной потери многими людьми средств к существованию. Увы, представленные типы мер в данном случае были сведены всего лишь к трем куда менее масштабным категориям. Это:

- 1) различные виды общественных (и иных подобных им) работ;
- 2) различные программы профессионального переобучения;
- 3) организация временных (sic!) рабочих мест.

Разумеется, этих (самих по себе бесспорно нужных и важных) мер совершенно недостаточно! В условиях объективно неизбежного курса на импортозамещение нужен синергетический синтез мер первой (финансовой) и второй (социально-защитной) категории – в виде формирования всеохватывающей системы программ и проектов по обеспечению гарантированной занятости населения путем организованного (при необходимости – в форматах типа привычного в советский период нашей истории оргнабора) направления трудовых ресурсов в сферу замещения импорта (и вообще в сферу обеспечения реальной производственно-технологической независимости нашей экономики)!

И наконец, третий вопрос. Нам критически важно единое для всех уровней публичной власти, что называется, деятельное осознание того, каковы цели нашего общества и государства, каковы цели той социальной реорганизации нашего социума и той трансформации его публичной власти, которая сейчас объективно происходит. И это нужно определять именно сейчас. И не только определять – но и с максимальной понятностью и доходчивостью доносить до людей. Не менее важно (в том числе и на местном уровне) – понятное населению объяснение почти любого значимого решения. Люди должны и на макро-, и на мезо-, и на микро-уровне понимать, какова наша цель, что и для чего мы делаем. А для верного понимания того, что нашему Отечеству требуется достигнуть, особенно необходима работа ученых (в том числе ученых-юристов).

И вот здесь хотелось бы немного отвлечься от чисто практических постулатов и кое-что сказать о доктринально-мировоззренческих основаниях наших современных проблем. Проблем, свойственных всему миру, всей современной человеческой цивилизации.

Еще в первой половине прошедшего десятилетия ведущими университетами Германии было проведено комплексное исследование, которое показало, что около 90% немцев младше 35 лет при столкновении с правом высказывают прежде всего только одно желание – как обойти действующие правовые нормы! Почему этот происходит? Немцы задались таким вопросом – и постарались найти на него ответ. И выяснили в общем-то страшные для нашей нынешней цивилизации вещи. Современным людям даже на исторически «правовом» Западе, оказывается, весьма «некомфортно» жить в условиях, когда от них что-то требуют, жить в условиях реального действия права, в условиях необходимости соблюдения норма-

тивных требований социума. И потому слишком много членов общества в своем мировоззрении оные требования активно отвергают, а в своей практической деятельности стараются их обойти. И это Германия – страна, которую исторически представляют как образчик «правового государства». Но, тем не менее, это факт. Этот факт до глубины души поразил тогда немецких исследователей. В особенности же ученых поразило то, что никто не смог сказать, что же в этой ситуации делать.

У нас, как, собственно, и в масштабе всего современного человечества, главным проявлением кризиса является полная а-номия, беззаконие, безнормие, желание полностью отвергнуть любые социальные правила и жить только по своей воле. Это очень хорошо показывает ситуация, сложившаяся не только у нас, но и во всем мире в сфере борьбы с кризисом, вызванным COVID-19, пандемия которого отнюдь не ушла в прошлое и продолжает оставаться весьма реальной угрозой (равно как реальными являются угрозы возникновения и распространения пандемий других социально опасных заболеваний – до оспы включительно).

Есть страны и территории (в том числе полусамостоятельные территории, на которых осуществляется территориальное управление и самоуправление), которые с этими угрозами успешно справляются: это не только Китай¹ (включая Гонконг-Сянган), но и Вьетнам, Новая Зеландия, Тайвань, Южная Корея и др. Эти страны не только успешно проводили и политику локдаунов (изоляции), и практику вакцинации, но и в целом ориентировали свою систему здравоохранения на противостояние пандемии по аналогу с противостоянием военной угрозе.

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

У нашей страны в плане борьбы с пандемией, кстати, тоже изначально были в общем-то весьма и весьма неплохие (в сравнении даже со страна-

¹ О китайском (в особенности – региональном и местном) опыте в этой сфере см., в частности: COVID-19: обуздать пандемию. Материалы российско-китайского научно-практического семинара «Эффективное взаимодействие различных уровней и органов единой системы публичной власти в условиях пандемии COVID-2019: опыт Китайской Народной Республики и Российской Федерации» / ред. колл.: В. В. Балытников, В. Б. Кашин, Т. Н. Лобанова [и др.]. М.: ИИУ МГОУ, 2021. (Библиотека ЦИПТУС; вып. 4). URL: <https://ciptus.ru/upload/iblock/5c0/Obuzdat-pandemiyu.pdf>

ми ЕС) стартовые условия. Традиционная «система Семашко» (ориентированная именно на противодействие подобного рода угрозам) в здравоохранении сохранилась (несмотря на все ранее проведенные абсолютно необоснованные «оптимизации»). Россия успешно осуществила как нормативную, так и практическую передачу на региональный уровень основных полномочий в области борьбы с пандемией. Наши ученые, как известно, первыми в мире сделали и зарегистрировали вакцину от COVID-19.

Но увы, главной проблемой применительно к отечественным реалиям стала как раз вакцинация. Здесь мы уступили даже многим странам Африки и Латинской Америки (уже не говоря про Азию и Европу) и в целом прочно обосновались по соответствующему процентному показателю во второй сотне стран мира. Данные статистики показывают, что вакцинируется и своевременно ревакцинируется менее половины населения. Это очень скверно коррелирует с данными социологии, которая еще в 2020–2021 гг. показала, что у нас до двух третей населения отрицает опасность COVID-19. Больше на пространстве «от Атлантики до Урала» только во Франции – там это в 2020 г. отрицало более двух третей населения¹.

Здесь мы с социологической точки зрения видим очень простую ситуацию, которая при всем этом стала уже совершенно отвратительной. Без всякого преувеличения можно (и нужно) говорить о том, что на самом деле то, что мы сейчас пережили с COVID-19, – это легкое, очень легкое по историческим меркам испытание для социума и всей цивилизации в целом. Это же не пресловутая «испанка», которая унесла 100 с лишним миллионов жизней примерно за тот же период; COVID-19 унес в мире примерно на порядок (т. е. в 10 раз) меньше. Но одновременно это показатель того, что в итоге выдаст социум, когда на самом деле от него потребуются мобилизация и ограничения. К сожалению, в большинстве своем социум на Глобальном Севере в принципиальном плане ничего хорошего не демонстрирует.

И это на самом деле первая и основная проблема совершенствования системы публичной власти в условиях глобальной турбулентности – проблема того, как ввести социум в рамки правил. Думается, что всякий административист уже в силу своей специальности есть сугубый сторонник осуществления (при необходимости) даже и масштабной (но только законной и обоснованной!) правовой репрессии (административно-правовой репрессии прежде всего). Однако применительно к сфере COVID-19, как мы знаем, у нас приняты относительно неплохие в содер-

¹ Подробнее об этом (в том числе ссылки на соответствующие социологические исследования) см., в частности: Коронакризис 2020: сборник специальных докладов, обзоров и иных аналитических материалов ЦИПТУС по проблемам коронакризиса за 2020 год / отв. ред. В. В. Глухов. М.: ИИУ МГОУ, 2020. (Библиотека ЦИПТУС). URL: <https://ciptus.ru/upload/iblock/a8e/Koronakrizis.pdf>

жательном плане законы об уголовной и административной ответственности (в том числе в части противодействия деятельности ковид-отрицателей). Эти законы имеют достаточно строгие формулировки, но на деле по практике их применения почему-то получаются всего лишь десятки (и это за два года!) уголовных дел (из которых лишь меньшая часть доходит до суда). А в плане административной ответственности за нарушение антиковидных норм у нас (при реальном множестве дел) 90% штрафов в том же 2020 г. просто списали (в том числе по причине того, что с физических лиц административные штрафы вообще не так-то просто взыскать в тех случаях, когда штрафы не подкреплены иными мерами административного принуждения, как, например, в случае с административной ответственностью за нарушение правил дорожного движения).

Иначе говоря, правовое принуждение – дело, конечно, хорошее. Представляется, что здравый человек не может не поддерживать мировую и отечественную практику, при которой работодатель наделяется правом крайне серьезно стимулировать к оной вакцинации работников (как в позитивном, так и в негативном значении слова «стимулировать»). Но в государственном (и тем паче – в муниципальном) управлении мы никогда не обойдемся одним принуждением – и мы четко должны это понимать. И одной только пропагандой мы тоже не обойдемся, ибо можно бесконечное количество раз (что называется «из каждого утюга») вещать о том, что никто не собирается никого чипировать, вживлять гены помидоров, что вышки 5G не будут контролировать человеческий разум и т. д., но люди, верящие во всякий бред, – они на деле не потому ему следуют, что концептуально верят неким заблуждениям, а потому что просто не хотят подчиняться требованиям социума! Они не хотят повиноваться объективной жизненной необходимости – что уж говорить о правовых предписаниях!

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

Иными словами, как показала практика, сейчас не работают ни «голое» убеждение, ни «голое» принуждение, ни «голое» стимулирование. Очевидно, что в условиях по-настоящему серьезных проблем «глобальной гибридной войны» сил «глобального гегемона» против рождающейся многополярности мира нужно что-то другое. Необходимо переводить си-

туацию на более высокий уровень. Говорить в целом о том, готовы ли люди делать то, что нужно для своего народа, для своего общества, для своего государства, для самой жизни наконец! Публичная власть должна переводить все (а не только агитационно-пропагандистскую работу) именно в такую плоскость. И здесь, конечно, нужно для сферы культуры, для сферы массовой информации, для сферы информационной безопасности – оперативное создание соответствующих стратегий, доктрин и концепций работы. В которых необходимо, разумеется, прежде всего учитывать международный контекст.

Да, в условиях резкого осложнения международной обстановки, взаимоотношений ряда иностранных государств и Российской Федерации весьма важное значение приобретает последовательное создание и всеохватывающее внедрение в нашей стране собственных культурно-информационных стандартов, основанных на почвеннических идеалах, ценностях и традициях своей собственной культуры.

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

Культурно-информационные стандарты должны говорить о том, как должно творить и развивать современную культуру. Причем они должны распространяться на все ее сферы – не только (не столько) на музейную (и прочую «статически-культурную» деятельность, т. е. и вообще на деятельность учреждений культуры, где нечто подобное уже отчасти есть), но и на театральную деятельность, кинематографию, традиционные средства массовой информации (газеты, журналы, радио и телевидение) и уж тем более на современные интернет-СМИ (в том числе блог-платформы, соцсети и т. д.). Ведь в конечном счете, согласно как статье 1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», так и элементарному здравому смыслу, под массовой информацией понимаются любые предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы. А значит, практически все, описанное в настоящем абзаце, так или иначе относится к массово-информационной сфере...

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

Такого рода стандарты уже давно существуют (и имеют нормативный характер) во всех странах так называемого цивилизованного мира, кстати, напомним, что это термин, порожденный эпохой колониализма (и неразрывно связанный с ней). Стандарты вещания Би-Би-Си в Великобрита-

нии, стандарты общественного телевидения в Германии (там статус общественного телевидения распространяется практически на все крупные телекомпании), стандарты работы как государственного, так и частного телевидения во Франции, стандарты работы организаций, подчиненных американскому Совету по вещанию, наконец, пресловутые «голливудские стандарты» художественных фильмов – все это четко оформленные наборы нормативных требований и документов. Не говоря уже о подлинных колыбелях мировой цивилизации, т. е. о таких странах, как Китай, где подобного рода стандартов великое множество во всех сферах культурной жизни (и они постоянно развиваются, исходя из задач и культурной, и в целом всей политики государства). И все эти стандарты по сути своей – публично-властные нормативные акты, действующие на всех уровнях – от центра до мест!¹

Что касается содержания стандартов (т. е. тех ценностей и идеалов, которые в культурной деятельности нужно активно отстаивать и проповедовать, а противного им – не допускать), то его источником может стать множество действующих актов (от преамбулы Конституции РФ² до Стратегии государственной культурной политики³ и разрабатываемых в настоящее время Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей⁴). При этом, разумеется, содержательная часть отечественных стандартов будет во многом противоположна содержанию аналогичных западных документов и совпадать с соответствующими документами стран Востока (в особенности – Индии, Индонезии и Китая, в которых наиболее значительное внимание в последнее время уделяется вопросам защиты исторической правды, духовного, душевного и физического здоровья общества и его членов, а также противостояния «идеям поклонения деньгам, гедонизму и крайнему индивидуализму»⁵). Требуется прежде всего создать систему реального нормативного закрепления и действенной реализации соответствующих нормативных положений. При этом крайне важным здесь представляется, выражаясь словами Председателя КС Российской

¹ Подробнее обо всем этом см.: *Балытников В. В.* Административно-правовые проблемы создания нормативных культурно-информационных стандартов // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2022. № 2 (88). С. 193-197

² О ценностно-образующей роли Преамбулы Конституции см., в частности: *Кутафин О. Е.* Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 393.

³ Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.02.2016 № 326-р (в ред. от 30.03.2018). URL: <https://docs.cntd.ru/document/420340006>

⁴ Проект Указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». URL: regulation.gov.ru/projects#npa=123967

⁵ *Балытников В. В.* Культурная контрреволюция? Новая государственная медиаполитика в Китайской Народной Республике // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2021. № 3.1. С. 212.

Федерации В. Д. Зорькина, нахождение и последовательное проведение в жизнь баланса свободы «от» и свободы «для»¹.

Здесь хотелось бы отметить, что если нахождение этого самого баланса есть дело преимущественно общегосударственного уровня, – то вот в части его воплощения в реальную жизнь как минимум не меньшее значение будет иметь деятельность наиболее приближенных к населению органов публичной власти в регионах и на местах. Ведь от того, насколько должностные лица этих уровней будут на деле подавать пример такого рода воплощения, зависит то, насколько все это будет реально восприниматься и усваиваться населением в рамках столь необходимой сегодня трансформации всего нашего народа. Народа, который в конечном счете и является основой всякой публичной власти!

При этом необходимо учитывать, что, по словам Президента Российской Федерации В. В. Путина, «сейчас продолжается активное обсуждение проекта нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»². Думается, что результаты научного осмысления рассмотренных в настоящем труде проблем должны найти свое отражение в будущем обновленном тексте этого фундаментального акта!

¹ Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. М.: Норма, 2011. С. 498–524.

² Заседание Совета по развитию местного самоуправлению 20 апреля 2023 года // Президент России: [сайт]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/70959>

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

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

Барabanов Олег Николаевич, доктор политических наук, профессор Российской академии наук, программный директор клуба «Валдай», профессор Московского государственного института международных отношений.

Болдинов Ярослав Викторович, старший преподаватель юридического факультета Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге.

Бондаренко Ксения Андреевна, старший преподаватель департамента мировой экономики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», эксперт Центра комплексных европейских и международных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Горбылев Александр Анатольевич, Постоянный Представитель Губернатора Московской области в Московской областной Думе.

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

Зайцев Александр Андреевич, кандидат экономических наук, заведующий сектором международно-экономических исследований Центра комплексных европейских и международных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доцент департамента мировой экономики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

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

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

Москвин-Тарханов Иван Михайлович, лауреат конкурса «Лидеры России».

Репин Радислав Радикович, преподаватель юридического факультета Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Санкт-Петербурге.

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

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.