

А.Т. Карасев, О.А. Кожевников, А.В. Савоськин

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Вопросы реформирования публичного управления на всем протяжении новейшей истории России были и остаются в центре внимания. Однако качество мероприятий, проводимых в рамках «административных реформ» и их результаты оставляли желать лучшего, что, несомненно, стало предпосылкой всевозможных реноваций и обновлений в 2020 г., в том числе при разработке поправок в Конституцию РФ. В статье на основе анализа реформы публичного управления в России и условий, в которых они проводились, сделаны выводы о предпосылках современного состояния системы публичного управления и направлениях трансформации публичной власти в 2020 г.

На примере создания федеральной территории «Сириус» рассмотрены статус федеральных территорий как особой разновидности политико-территориальных единиц и практика их установления. Особое внимание уделяется изменениям в правовом статусе высших органов власти (прежде всего в части перераспределения полномочий между ветвями государственной власти); антикоррупционным новеллам в конституционном тексте; цифровизации публичного управления, его современному состоянию и планам цифровой трансформации власти на ближайшие годы.

Ключевые слова: публичное управление, публичная власть, административная реформа, Конституция РФ, конституционная реформа, цифровая трансформация.

* *Карасев Анатолий Тиханович* — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета; профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета, г. Екатеринбург, Россия; *e-mail*: a.t.karasev@mail.ru

Кожевников Олег Александрович — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета; профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета, г. Екатеринбург, Россия; *e-mail*: jktu1976@yandex.ru

Савоськин Александр Владимирович — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета; заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета, г. Екатеринбург, Россия; *e-mail*: savoskinav@yandex.ru

Public administration reform issues have always been topical in Russia. Therefore, public administration reforms are constantly being carried out in Russia. However, the quality of “administrative reforms” and their results are unsatisfactory. This undoubtedly became a prerequisite for all kinds of updates in 2020, including when developing amendments to the Constitution of the Russian Federation. The article briefly analyzes the preconditions for public administration reforms in Russia. Conclusions are made about the current state of the public administration system. The following directions of reforming public authorities, undertaken in 2020, are analyzed: the emergence of federal territories as a special kind of political-territorial units and the practice of their establishment on the example of the federal territory “Sirius; changes in the legal status of the highest authorities (primarily in terms of the redistribution of powers between the branches of government); anti-corruption novelties in the constitutional text. Special attention is paid to the digitalization of public administration: its current state and plans for digital transformation for the coming years.

Key words: public administration, public authority, administrative reform, the Constitution of the Russian Federation, constitutional reform, digital transformation.

Введение

История новейшей российской государственности характеризуется большим количеством особенностей в экономической, политической и общественной жизни. Не является исключением и формирование системы государственного и муниципального управления, которое в 2020 г. на уровне Конституции РФ терминологически объединено в единую систему публичной власти. За уже более чем четвертьвековой период новейшей отечественной истории вопросы организации системы публичного управления неизменно находились на передовых позициях в законотворческой и правоприменительной деятельности.

Первоначально, с принятием 12 июня 1990 г. I Съездом народных депутатов РСФСР Декларации о суверенном статусе самой большой республики СССР¹, последующим принятием и вступлением в силу Конституции РФ началось радикальное преобразование советской системы организации государственного управления. В указанный период произошла так называемая «департизация» государственного аппарата, формирование полноценных федеральных органов исполнительной власти. Как результат, появление в 1997 г. Послания Президента РФ Федеральному собранию «Порядок

¹ Декларация СНД РСФСР от 12.06.1990 № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

во власти — порядок в стране»², в котором было подчеркнуто, что к 1997 г. «Россия вошла с тяжелым грузом проблем. Более половины граждан страны страдают от задержек выплаты зарплат и пенсий; удавка неплатежей парализует экономику; государственный аппарат разъедает коррупция; власть слабо обеспечивает выполнение законов и указов»³. Таким образом, первые попытки постсоветской трансформации системы государственного управления привели к отрицательным результатам⁴.

В июле 2003 г. был издан Указ Президента Российской Федерации «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.»⁵. Данный документ «вышел в свет» по итогам Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ того же года. Президентом РФ были определены приоритетные направления административной реформы в 2003–2004 гг., среди которых можно выделить: ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики и др. Кроме того, Правительству РФ было поручено образовать комиссию по проведению административной реформы, в которую бы вошли представители всех уровней публичной власти в РФ.

Дальнейшее развитие административной реформы было ознаменовано появлением Распоряжения Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.»⁶.

По мнению А.В. Клименко, в результате реализации обозначенного этапа развития административной реформы в РФ удалось

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 «Порядок во власти — порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. № 47. 07.03.1997.

³ *Клименко А.В.* Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы. <https://cyberleninka.ru/article/n/desyatiletie-administrativnoy-reformy-rezultaty-i-novye-vyzovy> (дата обращения 01.03.2021).

⁴ *Старостин С.А.* О подмене понятий в государственном управлении // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2019. № 32. С. 76–96. DOI: 10.17223/22253513/32/7.

⁵ Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.» // Российская газета. № 148. 25.07.2003.

⁶ Собрание законодательства РФ. 14.11.2005. № 46. Ст. 4720.

достичь следующих фундаментальных итогов: «Во-первых, ревизии подвергся весь массив функций федеральных, а затем и региональных органов исполнительной власти. Была поставлена и отчасти реализована задача ликвидации избыточных и дублирующих функций как органов исполнительной власти, так и подведомственных им организаций. Во-вторых, были улучшены и регламентированы процедуры исполнения функций, признанных необходимыми, что позволило в определенной степени упростить и снизить издержки взаимодействия граждан и бизнеса с исполнительной властью. В-третьих, стали активно внедряться технологии управления по результатам, включающие программно-целевые инструменты и оценки деятельности исполнительной власти. Это направление создавало условия для перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, формированию бюджета по программному принципу. В-четвертых, исполнительная власть стала информационно более открытой и готовой к сотрудничеству с гражданским обществом. Сформировано открытое правительство, разработаны стандарты «открытого министерства» и «открытого региона», стали интенсивно формироваться открытые данные»⁷.

Следующей ключевой вехой в совершенствовании системы государственного управления стал Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁸ и Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.»⁹. При этом основные направления совершенствования государственного управления остались прежними, по отношению к предыдущему этапу административной реформы: снижение избыточного государственного регулирования; повышение качества государственных услуг; повышение эффективности органов власти; повышение информационной открытости¹⁰.

Такой длительный первоначальный экскурс в российскую историю «административной реформы», с одной стороны, показывает

⁷ Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 1. С. 33.

⁸ Российская газета. № 102. 09.05.2012.

⁹ Собрание законодательства РФ. 27.06.2011. № 26. Ст. 3826.

¹⁰ Задорина М.А. Информационная открытость муниципальных образовательных организаций // Города и местные сообщества. 2015. Т. 1. С. 226–237.

постоянную актуальность реформирование системы публичного управления на протяжении всей новейшей истории России, с другой стороны, явно демонстрирует крайне низкие конечные результаты реформирования всей системы государственного управления¹¹. Все это, по нашему мнению, стало поводом для запуска в 2020 г. двух масштабных преобразований системы государственного управления — цифровой трансформации и масштабной конституционной реформы.

Цифровая трансформация как национальная цель была поставлена перед российским обществом и государством Указом Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.»¹². Предтечей этого указа является менее масштабный, но тоже весьма значимый Указ Президента РФ от 07.05.2018 N 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.»¹³. Именно благодаря ему появился национальный проект «Цифровая экономика»¹⁴, включающий в себя, в том числе, раздел «Цифровое государственное управление», ключевым назначением которого является внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления и оказания государственных услуг¹⁵.

Свое видение «конституционной» реформы системы публичной власти глава государства высказал в послании Федеральному Собранию России от 15.01.2020¹⁶. В дальнейшем, представленные Президентом РФ инициативы по внесению изменений в Конституцию РФ, были сформулированы в Законе РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования

¹¹ Должиков А.В. Принцип соразмерности и основы конституционного строя // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2020. № 36. С. 56–69. DOI: 10.17223/22253513/36/6

¹² Российская газета. № 159. 22.07.2020.

¹³ Российская газета. № 97. 09.05.2018.

¹⁴ Здесь важно отметить, до издания Указа Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» цифровизация публичного управления рассматривалась лишь как часть цифровизации экономики, а после его издания приобрела самостоятельное значение, что однозначно следует из такого целевого показателя как достижение «цифровой зрелости» государственного управления (пп. «д» п. 2 Указа).

¹⁵ Савоськин А.В., Курдюмов А.В., Мещерягина В.А., Виладчева М.Н. Цифровизация экономики Российской Федерации как национальная цель // 12.01.2021, DOI: <https://doi.org/10.1051/shsconf/20219302025>.

¹⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Российская газета. № 7. 16.01.2020.

отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Таким образом, целью настоящей публикации является анализ отдельных положений конституционного законодательства, связанных с совершенствованием публичного управления в России на современном этапе.

Конституционные новеллы, направленных на трансформацию публичной власти в России

1. Благодаря конституционным поправкам в России появляется новый тип территории — федеральные территории, на которых предполагается осуществлять особое (отличное от традиционного) публичное управление, устанавливаемое специальным федеральным законом. Конституция РФ не конкретизирует цели и принципы создания таких территорий. Обычно, во многих других федеративных государствах, особым статусом федеральной территории, не входящей в состав субъектов федерации, наделяется столица государства¹⁷, однако 09.11.2020 в Государственную Думу РФ членом Совета Федерации А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым внесен проект федерального закона «О федеральной территории «Сириус», а уже 22 декабря он подписан Президентом РФ и вступил в силу¹⁸. Указанный закон принимался стремительно, без серьезного общественного обсуждения, и объективно породил многочисленную критику. Например, в научных кругах вызывает обоснованное сомнение соответствие положений его ч. 2 ст. 2, предусматривающие, что «местное самоуправление в федеральной территории «Сириус» может осуществляться также через органы публичной власти федеральной территории «Сириус», в том числе полномочия органов местного самоуправления городского округа (включая решение вопросов местного значения городского округа), определенные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»¹⁹. Вместе с тем, указанный закон со-

¹⁷ Сибилева А.Ю. К вопросу о правовом статусе федеральных территорий // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2020. Т. 6. № 3. С. 54.

¹⁸ Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // Российская газета. № 292. 25.12.2020.

¹⁹ Кулешова Н.В., Козлова Н.В. Перспективы развития федеральных территорий в России // Современное право. 2021. № 1. С. 18.

держит исчерпывающий перечень оснований для возможного осуществления органами государственной власти вопросов местного значения, поскольку Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно подчеркивал, что осуществление вопросов местного значения — это исключительная прерогатива населения и органов местного самоуправления²⁰. И уж тем более в федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»²¹ отсутствует возможность решения вопросов местного значения «органами публичной власти федеральной территории».

2. Значительная часть конституционных новелл относится к организации и функционированию различных уровней публичной власти путем перераспределения полномочий, порядка формирования и деятельности федерального, регионального и муниципального уровня публичной власти. В частности, для кандидата на должность Президента РФ (в новой редакции ч. 2 ст. 81 Конституции РФ) увеличен срок постоянного проживания в России, необходимый гражданину для избрания Президентом до 25 лет, при этом глава государства не должен иметь (в том числе ранее) гражданства иностранного государства, кроме тех государств и территорий, которые ранее входили в состав иных государств, но были приняты в последующем в РФ. Признавая конституционность таких поправок, присоединяемся к мнению авторов, считающих, что введенные ограничения избыточны²². Существенным корректировкам подверглись и положения, регламентирующие конституционные полномочия Президента РФ. Так, в «б» ст. 83 и ч. 1 ст. 110 Конституции РФ нашли свое отражение положения, по которым Президент РФ получил полномочия по общему руководству Правительством РФ и, соответственно, всей системой исполнительной власти²³.

3. Немаловажными являются и новеллы в части изменения статуса федеральной представительной власти. Так, согласно

²⁰ Мусинова Н.Н. Федеральные территории: особенности, зарубежный опыт и российский проект // Самоуправление. 2020. № 5 (122). С. 348.

²¹ Российская газета. № 202. 08.10.2003.

²² Агафонова А.А. К вопросу о принятии поправок к Конституции РФ, инициированных Президентом РФ. Сборник «Норма. Закон. Законодательство. Право» Материалы XXII Международной научно-практической конференции молодых ученых. Научный редактор О.А. Кузнецова. Пермь, 2020. С. 208–211.

²³ Уваров А.А. Конституционно-политическая реформа (в свете послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г.) // Государство и право в XXI веке. 2020. № 1. С. 22–28.

конституционным новеллам Совет Федерации РФ получил такие дополнительные полномочия, как: лишение неприкосновенности экс-президента РФ; проведение консультаций по кандидатурам на должности руководителей федеральных органов исполнительной власти; прекращение полномочий судей Конституционного и Верховного судов, а также судей кассационных и апелляционных судов. Вместе с тем Совет Федерации РФ утратил право назначать Генерального прокурора (за верхней палатой сохранено только право на проведение консультаций, правда по кандидатурам как Генерального прокурора и его заместителей, так и прокуроров субъектов РФ и приравненных к ним прокуроров).

Государственная Дума РФ получила право утверждать главу Правительства РФ, но по представлению Президента РФ (т.е. фактически ситуация мало изменилась); право утверждать кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (за исключением назначаемых Президентом РФ); право заслушивать ежегодный отчет Банка России; право инициировать процедуру лишения неприкосновенности экс-Президента РФ. При этом сохранилась возможность роспуска Государственной Думы РФ, если она трижды отклонит кандидатуру Председателя Правительства РФ. Однако сейчас правило о роспуске нижней палаты парламента не является императивным и зависит от решения главы государства.

Указанные изменения, с одной стороны, безусловно, усилили представительную (законодательную) власть в системе разделения властей, однако, не повлекли значимых изменений системы публичного управления в целом, поскольку, по меткому замечанию А.С. Мартиросяна, почти «не изменили баланс полномочий в системе законодательная власть — глава государства»²⁴.

4. Важной для реформирования публичного управления стала поправка в Конституцию РФ, касающаяся Государственного Совета РФ, формирование которого отнесено к компетенции Президента РФ. Указанный орган должен обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти, определять основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетные направления социально-

²⁴ *Мартиросян А.С.* О «конституционности» предлагаемых Президентом РФ поправок к Конституции РФ. Сборник «Государство, право и общество: вопросы теории и практики». Материалы второй Всероссийской научно-практической конференции. Отв. редактор В.И. Скрябин. 2020. С. 436.

экономического развития государства²⁵. 14.10.2020 Президентом РФ был внесен на рассмотрение в Государственную думу РФ проект Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации», который менее чем через 2 месяца был принят и подписан главой государства²⁶. Обращает на себя внимание тот факт, что в ст. 2 указанного закона в единую систему публичной власти включены федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления, при этом в ст. 9 того же закона членами Государственного совета по должности являются Председатель Правительства РФ, Председатель Совета Федерации РФ, Председатель Государственной Думы РФ, Руководитель Администрации Президента РФ, высшие должностные лица субъектов РФ, а представители местного самоуправления лишь могут быть включены в состав членов Государственного Совета по решению Президента РФ.

5. Согласно исследованиям Международного антикоррупционного движения Transparency International, в 2019 г. Россия заняла 137 место из 180 по уровню восприятия коррупции. Индекс восприятия коррупции (ИВК) — составной индекс, измеряющий уровень восприятия коррупции в государственном секторе различных стран. По мнению директора центра «Трансперенси Интернешнл — Р» А. Поминова, «точечные меры, принимаемые органами власти в РФ, которые отвечают за противодействие коррупции, а также локальные поправки к законодательству не способны кардинально изменить ситуацию в нашей стране — для этого необходимо выстраивать инклюзивную систему согласования интересов общественных акторов, которая не позволит власти принимать необдуманные решения в интересах узкой группы лиц»²⁷. В развитии конституционных основ противодействия коррупции п. «т» ст. 71, определяющий предметы ведения РФ в области федеральной государственной службы дополнен новым положением, согласно которому к исключительному федеральному ведению относится

²⁵ Нужнов И.Н. Государственный Совет РФ: обретение конституционного статуса // Информация — Коммуникация — Общество. 2021. Т. 1. С. 370.

²⁶ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Российская газета. № 280. 11.12.2020.

²⁷ Сайт трансперенси интернешнл <https://transparency.org.ru/research/v-rossii/rossiya-v-indekse-vospriyatiya-korrupsii-2019-28-ballov-i-137-mesto.html> (дата обращения 14.04.2021)

установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы. На усиление мер по противодействию коррупции направлены также обновленные положения ч. 3 ст. 77, ч. 5 ст. 78, ч. 2 ст. 81 Конституции РФ. В частности, статьи 77 и 78 Конституции РФ дополнены нормами, устанавливающими требования и ограничения для руководителей органов государственной власти субъектов РФ, что само следует признать полезным, но явно недостаточным для эффективного противодействия коррупции²⁸.

6. Что касается цифровой трансформации публичного управления, то она в отличие от конституционной реформы протекает гораздо медленнее и, по справедливому замечанию Т.Ю. Фалькиной, осуществляется в рамках цифровизации экономики²⁹. В настоящее время можно говорить лишь о создании единой инфраструктуры электронного правительства, включающей в числе прочего возможность электронного межведомственного взаимодействия и обмена данными, о начале функционирования «Единой информационной системы управления кадровым составом государственной гражданской службы» (с видимой пользователям частью в виде Федерального портала государственной службы и управленческих кадров (<https://gossluzhba.gov.ru/>) и успешном переводе части государственных и муниципальных услуг в электронную форму (в том числе по принципу «одного окна»). Остальные направления цифровой трансформации публичного управления реализованы лишь частично или вообще только запланированы. В частности предполагается: внедрение единого (типового) автоматизированного рабочего места служащего в органах публичной власти (именно на базе отечественного программного обеспечения); создание цифровой платформы идентификации, включающей биометрическую идентификацию, облачную квалифицированную электронную подпись, цифровые профили гражданина и юридического лица,

²⁸ *Вилачева М.Н.* Некоторые аспекты совершенствования законодательства о противодействии коррупции // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2015. № 4. С. 178–186; *Трунцевский Ю.В.* О содержании антикоррупционного стандарта поведения государственных и муниципальных служащих // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2019. № 32. С. 107–121. DOI: 10.17223/22253513/32/9.

²⁹ *Фалькина Т.Ю.* К вопросу о формировании правовой основы цифровой экономики // Актуальные проблемы истории, политики и права. Сборник научных трудов. Екатеринбург, 2017. С. 6–8.

а также единое пространство доверия электронной подписи на базе единой системы идентификации и аутентификации³⁰; внедрение в деятельность служащих автоматизированной информационной системы проектной деятельности органов власти; переход не только органов власти (государственных и муниципальных), но и подведомственных им организаций на юридически значимый электронный документооборот с применением ЭЦП; создание единого цифрового сервиса (веб-портала) для направления гражданами обратной связи (включая жалобы, заявления, отзывы о деятельности и другие обращения); создание цифровой «Национальной системы управления данными»; переход к долгосрочному архивному хранению электронных документов с сохранением их юридической значимости; предоставление участникам избирательного процесса цифровых сервисов и многие другие³¹.

Одельного внимания заслуживает цифровая трансформация судопроизводства. Прежде всего планируется унифицировать правила подачи судебных обращений граждан (исковых заявлений и иных процессуальных документов) в электронной форме, а также правила представления доказательств в электронном виде; внедрить возможность дистанционного участия в судебных заседаниях; придать официальный статус инструментам электронного нотариата (в том числе легализовать нотариальные документы, изготавливаемые в электронной форме, разрешить дистанционное совершение нотариальных действий и т.д.).

Приходится согласиться с Бурдиной Е.В., что объявленная концепция «цифрового судопроизводства» еще не реализована³², но первые шаги в этом направлении сделаны. Так возможность подавать электронные иски в суды общей юрисдикции появилась еще в 2017 г. (арбитражные суды принимают электронные материалы уже с 2011 г.). Реализована эта возможность на платформе ГАС «Правосудие». В 2019 г. граждане и организации направили в суды общей юрисдикции уже 1,5 млн документов в электронном

³⁰ Правовая основа заложена Федеральным закон от 08.06.2020 N 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации», но использование соответствующего регистра не является обязательным до конца 2025 г.

³¹ Более подробно см. Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» // СПС КонсультантПлюс http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328938 (дата обращения: 14.04.2021).

³² Бурдина Е.В. Новые организационные формы работы судов в условиях цифровизации // Российское правосудие. 2020. № 10. С. 25.

виде³³. В настоящее время анонсировано создание суперсервиса на платформе сайта госуслуг. На первый взгляд, это логичное продолжение предыдущих мероприятий по «цифровизации» судебной системы. Такой суперсервис объединит в себе несколько электронных услуг, которые уже доступны в ГАС «Правосудие». Однако главными новациями должно стать удаленное участие в судебных заседаниях. Кроме этого суперсервис предполагает возможность автоматического определения подсудности дел, получение всех судебных уведомлений в личном кабинете системы госуслуг, доступ к материалам дела в личном кабинете, а также расчет государственной пошлины и ее оплата непосредственно на портале госуслуг³⁴.

Заключение

В завершении публикации отметим, что в настоящей статье отражена лишь часть новелл, касающихся публичного управления, поскольку в силу ограниченности объема статьи, не представилось возможным охватить все изменения. Вместе с тем, даже они показывают, насколько важным для системы публичного управления оказался 2020 г. К сожалению, ни содержание новелл, ни характер изменений не позволяют однозначно спрогнозировать их синергетический эффект, что, однако, не мешает сформулировать несколько выводов.

Во-первых, приведенные выше примеры трансформации публичного управления в России наглядно показывают, что государство находится в постоянном поиске оптимальной организации системы органов не только государственной, но и муниципальной власти. Это привело, в частности, к усилению централизации всей системы публичной власти, что, с одной стороны, повышает устойчивость системы публичного управления, а с другой стороны, снижает ее гибкость, делает более ригидной. Это, в свою очередь, может повлечь снижение эффективности по управлению обществом, особенно на муниципальном уровне, и повлечь негативные последствия.

Во-вторых, характер изменения полномочий высших органов власти в России позволяет утверждать, что в России не просто со-

³³ Российская газета — Федеральный выпуск № 158(8212) // <https://rg.ru/2020/07/20/v-rossii-razrabotaiut-superservis-pravosudie-onlajn.html> (дата обращения: 14.04.2021).

³⁴ Karasev A.T., Savoskin A.V., Meshcheryagina V.A. On the effectiveness of the digital legal proceedings model in Russia // *Mathematics*. 2021. № 9(2). 125. <https://doi.org/10.3390/math9020125>

храняется форма правления в виде смешанной республики, но и усиливается именно президентская власть, что окончательно превращает Россию в суперпрезидентскую республику и повышает управленческие возможности главы государства, но делает систему крайне зависимой от личности президента.

В-третьих, Россия целенаправленно, даже на конституционном уровне декларирует противодействие коррупции, однако предложенные конституционные меры являются малоэффективными.

В-четвертых, Россия, следуя за научно-техническим прогрессом, последовательно внедряет цифровые технологии в публичное управление. Вместе с тем системным и целенаправленным этот процесс можно считать только после 2019 г. При этом следует отметить, что цифровизация сферы публичного управления происходит, прежде всего, по линии взаимодействия органов власти с гражданами и организациями, тогда как цифровизация самого менеджмента на всех уровнях публичной власти находится в зачаточном состоянии.

Литература

Karasev A.T., Savoskin A.V., Meshcheryagina V.A. On the effectiveness of the digital legal proceedings model in Russia // *Mathematics* 2021, 9 (2), 125; <https://doi.org/10.3390/math9020125>.

Агафонова А.А. К вопросу о принятии поправок к Конституции РФ, инициированных Президентом РФ. Сборник «Норма. Закон. Законодательство. Право». Материалы XXII Международной научно-практической конференции молодых ученых / научный редактор О.А. Кузнецова. Пермь, 2020. С. 208–211.

Бурдина Е.В. Новые организационные формы работы судов в условиях цифровизации // *Российское правосудие*. 2020. № 10. С. 15–25.

Вилачева М.Н. Некоторые аспекты совершенствования законодательства о противодействии коррупции // *Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека*. 2015. № 4. С. 178–186;

Должиков А.В. Принцип соразмерности и основы конституционного строя // *Вестн. Том. гос. ун-та. Право*. 2020. № 36. С. 56–69. DOI: 10.17223/22253513/36/6

Задорина М.А. Информационная открытость муниципальных образовательных организаций // *Города и местные сообщества*. 2015. Т. 1. С. 226–237.

Клименко А.В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2014. № 1. 8–51.

Кулешова Н.В., Козлова Н.В. Перспективы развития федеральных территорий в России // *Современное право*. 2021. № 1. С. 17–22.

Мартыросян А.С. О «конституционности» предлагаемых Президентом РФ поправок к Конституции РФ // Сборник «Государство, право и общество: вопросы теории и практики». Материалы второй Всероссийской научно-практической конференции / отв. редактор В.И. Скрябин. 2020. С. 435–439.

Мусинова Н.Н. Федеральные территории: особенности, зарубежный опыт и российский проект // Самоуправление. 2020. № 5 (122). С. 345–348.

Нужнов И.Н. Государственный Совет РФ: обретение конституционного статуса // Информация — Коммуникация — Общество. 2021. Т. 1. С. 370–378.

Савоськин А.В., Курдюмов А.В., Меццержина В.А., Виладчева М.Н. Цифровизация экономики Российской Федерации как национальная цель // 12.01.2021, DOI: <https://doi.org/10.1051/shsconf/20219302025>.

Сибилева А.Ю. К вопросу о правовом статусе федеральных территорий // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2020. Т. 6. № 3. С. 49–56.

Старостин С.А. О подмене понятий в государственном управлении // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2019. № 32. С. 76–96. DOI: 10.17223/22253513/32/7

Трунцевский Ю.В. О содержании антикоррупционного стандарта поведения государственных и муниципальных служащих // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2019. № 32. С. 107–121. DOI: 10.17223/22253513/32/9.

Уваров А.А. Конституционно-политическая реформа (в свете послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г.) // Государство и право в XXI веке. 2020. № 1. С. 22–28.

Фалькина Т.Ю. К вопросу о формировании правовой основы цифровой экономики // Актуальные проблемы истории, политики и права. Сборник научных трудов. Екатеринбург, 2017. С. 6–8.