

**Тепляков Дмитрий Олегович,**  
канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры конституционного  
и муниципального права Института государства и права  
Тюменского государственного университета  
d.o.teplyakov@utmn.ru

## **К ВОПРОСУ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ И СНИЖЕНИЮ РИСКОВ РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ COVID-19<sup>1</sup>**

УДК 34.07

**Аннотация.** Целью статьи является изучение вопросов, связанных со взаимодействием органов государственной власти субъектов Российской Федерации на примере работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации по профилактике и снижению рисков распространения коронавирусной инфекции COVID-19.

*Метод.* Нами были проинтервьюированы государственные служащие субъектов Российской Федерации Уральского федерального округа, непосредственно связанные проведением мероприятий по профилактике и снижению рисков распространения коронавирусной инфекции COVID-19, которые определили наиболее эффективной формой взаимодействия рабочую группу Государственного совета Российской Федерации по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV. Мы изучили документы, связанные с результатами работы данной рабочей группы, а также нормативные акты, регламентирующие ее деятельность.

Результатами исследования являются выводы о том, что рабочая группа, а вместе с ним и Государственный совет приобрели политический вес ввиду проведенной работы по противодействию инфекции, а также о том, что этому способствовала налаженная совместная работа членов комиссии и представителей российских регионов, не только благодаря внешним условиям, но и своему внутреннему устройству. Юридический анализ проекта Федерального закона № 1036217-7 «О Государственном Совете Российской Федерации» выявил ряд факторов, способных как нейтрально, так и положительно повлиять на взаимодействие между регионами, наиболее значимым из которых является новый статус рабочих органов Государственного Совета Российской Федерации, при условии постановки перед ними конкретных целей, и определения ответственности за совместный результат.

**Ключевые слова:** взаимодействие, солидарность, координация, система органов публичной власти, Государственный Совет Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, коронавирус, COVID-19, 2019-nCoV.

**Dmitry O. Teplyakov,**  
*Candidate of Science, assistant professor of constitution and municipal Law  
department, University of Tyumen*  
d.o.teplyakov@utmn.ru

## **ABOUT INTERACTION OF THE STATE AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION SUBJECTS TO PREVENT AND REDUCE THE RISKS OF THE SPREAD OF CORONAVIRAL INFECTION COVID-19<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-29-07134.

<sup>2</sup> The reported study was funded by RFBR, project number 19-29-07134.

**Abstract.** The purpose of the article is to study issues related to the interaction of public authorities of the constituent entities of the Russian Federation using the example of the work of public authorities of the constituent entities of the Russian Federation to prevent and reduce the risks of the spread of coronavirus infection COVID-19.

**Method.** We interviewed civil servants of the constituent entities of the Russian Federation of the Ural Federal District who are directly related to the implementation of measures to prevent and reduce the risks of the spread of coronavirus infection COVID-19, which identified the most effective form of interaction with the working group of the State Council of the Russian Federation on countering the spread of the new coronavirus infection caused by 2019-nCoV. We have studied the documents related to the results of the work of this working group, as well as regulations governing its activities.

The results of the study are the conclusions that the working group, and with it the State Council, gained political weight due to the work carried out to combat the infection. And also that this was facilitated by the well-organized joint work of the commission members and representatives of the Russian regions, not so much due to external conditions, but also due to their internal structure. A legal analysis of the draft Federal Law No. 1036217-7 “On the State Council of the Russian Federation” revealed a number of factors that can both neutrally and positively influence interaction between regions, the most significant of which is the new status of the working bodies of the State Council of the Russian Federation, including number of working groups, subject to setting specific goals for them, and determining responsibility for the joint result.

**Keywords:** interaction, solidarity, coordination, the system of public authorities, the State Council of the Russian Federation, public authorities of the constituent entities of the Russian Federation, coronavirus, COVID-19, 2019-nCoV.

В июле 2020 г. в Конституцию Российской Федерации были внесены изменения, связанные с определением нового смысла понятию «взаимодействие» [1]. Во-первых, полномочия Президента Российской Федерации, закрепленные в статье 83, дополнены полномочием о формировании Государственного Совета Российской Федерации, при этом целью которого закреплено обеспечение взаимодействия органов публичной власти; во-вторых, статья 132 дополнена частью 3 провозгласившей необходимость осуществления взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти с целью эффективного решения вопросов местного значения в интересах населения; в-третьих, ст. 133 изложена в новой редакции, теперь местное самоуправление гарантируется правом на компенсацию расходов, возникших в результате выполнения публичных функций во взаимодействии с органами государственной власти, а не в случае принятых органами государственной власти решений как было раньше.

Ранее в Конституции Российской Федерации слово «взаимодействие» встречалось один раз в статье 80, определяя функции Президента Российской Федерации, закреплена одна из функций — обеспечение взаимодействия органов государственной власти [2]. Необходимо отметить, что эта статья также была изменена и, согласно новой редакции, Президент Российской Федерации обеспечивает взаимодействие не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления.

Между тем понятие взаимодействия является достаточно широким и имеет массу синонимов «кооперация», «сотрудничество», «коллаборация», «координация», «интеграция», «синергия», «солидарность» и, наконец, «командная работа». Из школьного курса физики мы помним, что молекулы взаимодействуют между собой, сталкиваясь и отскакивая друг от друга. Таким образом, имеется широкий спектр понимания «взаимодействия» от случайных, эпизодических контактов до слаженной работы элементов в рамках одной системы. В литературе больше внимания уделяется описанию форм взаимодействия, чем осмыслению данного процесса.

В связи с тем, что интервьюирование государственных служащих субъектов Российской Федерации Уральского федерального округа, непосредственно связанных проведением мероприятий по профилактике и снижению рисков распространения коронавирусной инфекции COVID-19, выявило, наряду с обычными формами взаимодействия, такими, как: координация действий в граничащих между собой регионах, обмен информацией по решению проблем, предоставления коек, аппаратов искусственной вентиляции легких для соседних субъектов в случае нехватки, в качестве наиболее эффективной выделяется взаимодействие посредством образованной 15 марта 2020 г. распоряжением Президента Российской Федерации [3] рабочей группы Государственного совета Российской Федерации по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV.

Необходимо отметить, что первоначально работу по данному направлению проводил Оперативный штаб по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, созданный при Правительстве Российской Федерации [4], и данный орган сосредоточил свою работу на противодействии ввоза в страну коронавирусной инфекции или, по крайней мере, снижению ее проникновения на территорию Российской Федерации. Заметим, что перевозки как пассажирские, так и товарные в полном объеме не отменялись, и оперативным штабом была проделана огромная работа по возвращению соотечественников, оказавшихся в очагах распространения COVID-19. Тем не менее, противодействие распространению инфекции внутри страны стало бременем регионов, Государственный совет как раз и составляют высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, имеющие большой опыт публичной (государственной и общественной) деятельности.

Рабочими органами Государственного совета являются рабочие группы, поэтому и была создана рабочая группа Государственного совета Российской Федерации по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV, которая стала наиболее удобной площадкой по координации деятельности регионов в борьбе с коронавирусной инфекцией, в том числе ввиду содержащейся в Распоряжении Президента Российской Федерации рекомендации высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), на территории которых выявлены угрозы распространения новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV, принять участие в деятельности рабочей группы [3].

Необходимо отметить, что для выполнения функции по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти Президент Российской Федерации Указом от 1 сентября 2000 № 1602 утвердил Положение о Государственном совете Российской Федерации [5] и до момента коронавирусной инфекции не имел большого значения в системе органов государственной власти. Однако ситуация изменилась в связи с необходимостью противодействия COVID-19.

Рабочая группа принимала решения, которые содержали поручения различным органам государственной власти, таким как: высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, Правительство Российской Федерации. Например, рабочая группа дала поручения органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации при разработке и реализации комплекса ограничительных и иных мероприятий исходить из необходимости поддержки устойчивого развития экономики субъектов Российской Федерации при безусловном приоритете обеспечения защиты жизни и здоровья людей (данный пункт имеет характеристику направления политики в области противодействия коронавирусной инфекции). Этим же решением исполнительным органам регионов было поручено представить в Правительство Российской Федерации и рабочую группу Государственного совета информацию о принимаемых на региональном уровне мерах, направленных на поддержку экономики и занятости населения, а также предложения о дополнительных мерах по поддержке экономики и занятости населения, которые необходимо принять на федеральном и региональном уровнях.

Среди других поручений Правительству Российской Федерации совместно с высшими должностными лицами (руководителями высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации разработать и представить общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике.

Также рабочая группа приняла решение, в котором поручила Правительству Российской Федерации принять решения, включая внесение изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации, обеспечивающие утверждение по согласованию с субъектами Российской Федерации графика развертывания и использования коечного фонда с использованием базы медицинских организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, для оказания медицинской помощи больным.

Также рабочая группа давала поручения Правительству и самой себе совместно рассматривать на постоянной основе поступающие от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации предложения, касающиеся принятия решений и организации мероприятий, направленных на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и на обеспечение устойчивого развития экономики субъектов Российской Федерации; а также рассмотреть вопросы, касающиеся взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с частными медицин-

скими организациями при оказании медицинской помощи больным новой коронавирусной инфекцией (COVID-2019), а также разработки механизмов финансового обеспечения этой деятельности.

Таким образом, рабочая группа, а вместе с тем и Государственный совет, приобрели политический вес ввиду проведенной работы по противодействию инфекции. Можно сделать вывод, что этому способствовала налаженная совместная работа членов комиссии и представителей российских регионов.

Необходимо отметить, что категория «взаимодействие», являясь недостаточно разработанной в науке конституционного права, разработана методологами по управлению крупными бизнес-структурами. Так, Хансен, приводя примеры удачной коллаборации, выделяет признаки, способствующие успеху коллаборации, среди которых наличие объединяющей цели, эффективных сетей коммуникации и понимание всеми участниками ценности взаимодействия [6, с. 103-111].

Заметим, что в отличие от работы в обычных условиях регионы оказались перед угрозой распространения COVID-2019 и обозначили объединяющую цель по борьбе с ней. Данная цель создала общее направление для совместной работы, мотивировала к действию, а также вытесняла конкуренцию между регионами за пределы данной рабочей группы. Участники рабочей группы Государственного совета Российской Федерации по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV, под которыми мы подразумеваем не только членов рабочей группы, но и представителей исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, занималась конкретной работой, понимая ее важность и цену ответственности. Также необходимо отметить, что сама по себе рабочая группа явилась серьезной коммуникативной площадкой для представителей российских регионов, позволяющей поделить опытом, и оказывать содействие друг другу, а также выражать совместную позицию перед высшим органом государственной власти — Правительством Российской Федерации. Таким образом, можно сделать вывод о приобретении данным органом политической значимости не только благодаря внешним условиям, но и благодаря своему внутреннему устройству. В связи с этим необходимо упомянуть принятые в 2020 г. поправки в Конституцию Российской Федерации, касающиеся Государственного Совета Российской Федерации. С целью конституционализации данной поправки Президентом Российской Федерации в Государственную Думу Российской Федерации внесен проект Федерального закона № 1036217-7 «О Государственном Совете Российской Федерации» [7], целью которого и является обеспечение согласованного взаимодействия органов публичной власти. В статье 2 Законопроекта дается понятие единой системы публичной власти, под которой понимается деятельность органов публичной власти с целями: 1) соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина; 2) социально-экономическое развитие государства, а также прописывается, что эта деятельность осуществляется на основе принципов согласованного функционирования и взаимодействия (организационно-правового, функционального, финансово-бюджетного), которые раскрываются в части 1 статьи 17 законопроекта (эффективности, самостоятельности, гарантированного финансового обеспечения, открытости, оценки эффективности и мониторинга). Как уже было отмечено, постановка цели (целей) взаимодействия является значимым условием эффективности такого взаимодействия. Цель должна соответствовать составу участников взаимодействия. Членами Государственного совета являются руководители высших органов федеральной власти и главы субъектов Российской Федерации. Дополнительно в состав Государственного совета Российской Федерации Президентом могут быть включены иные лица, что скорее всего предусматривает чисто гипотетическую возможность, вряд ли таких лиц будет значительное количество. Можно предположить, что основные места в Государственном совете будут заняты губернаторами, с деятельностью которых соотносится цель создания условий социально-экономического развития государства, но цель, связанная с правозащитой, связана статьей 18 Конституции Российской Федерации, а также тем, что социально-экономическое развитие тоже в конечном итоге направлено на реализацию прав граждан. Однако цель создания условий социально-экономического развития государства, хотя и связана с членами Государственного совета, тоже не является четкой, а это снижает эффективность взаимодействия.

Теперь, что касается закрепленных в проекте закона принципов согласованного функционирования и взаимодействия: эффективности, самостоятельности, гарантированного финансового обеспечения, открытости, оценки эффективности и мониторинга, то это, скорее, принципы управления в целом, но не принципы взаимодействия.

В любом случае, Государственный совет становится коммуникативной площадкой, в которой будут участвовать все главы регионов, в отличие от действующей нормативной базы, когда членами Государственного совета могут стать лишь главы регионов, имеющие большой опыт публичной (госу-

дарственной и общественной) деятельности. Другим немаловажным моментом является тот факт, что, в отличие от действующих норм, в законопроекте отдельная статья посвящена комиссиям, рабочим группам и иным рабочим органам Государственного совета, и если перед рабочими органами будут ставиться конкретные цели, как и перед рабочей группой по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV, и будет определена ответственность за результат для рабочего органа Госсовета, то эти органы могут настроить эффективное взаимодействие для решения того или иного вопроса социально-экономического развития государства.

#### *СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ*

1. Полный текст поправок в Конституцию: что меняется? [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/news/48045> (Дата обращения: 29.10.2020).
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Распоряжение Президента Российской Федерации от 15.03.2020 № 73-рп «О рабочей группе Государственного совета Российской Федерации по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV» [Электронный ресурс] // Официальный сайт правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003150001?index=3&rangeSize=1> (Дата обращения: 29.10.2020).
4. Оперативный штаб по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/department/556/events> (Дата обращения: 29.10.2020).
5. Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 № 1602 «О Государственном совете Российской Федерации» // Российская газета. 2000. № 172. 5 сент.
6. Мортен Х. Коллаборация. Как перейти от соперничества к сотрудничеству. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2017. С. 288.
7. Законопроект № 1036217-7 «О Государственном Совете Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1036217-7> (Дата обращения: 29.10.2020).