

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

Федеральный научно-практический журнал. ПИ № ФС77-54879 от 26 июля 2013 г.

№ 3 / 2020

## БЕЗОПАСНОСТЬ В ГОРОДЕ

**Шугрина Е.С.** Безопасность города как результат баланса разных интересов и ценностей .....3

**Волкова М.А.** Территориальные бренды как инструмент экономической политики местных властей по обеспечению устойчивого и безопасного развития локальной экономики .....8

**Липчанская М.А., Чаннов С.Е.** Обеспечение безопасности данных при проведении электронного дистанционного голосования ..... 14

**Кабанова И.Е.** Во имя безопасности: технологии «умного города» против неприкосновенности частной жизни во время пандемии ..... 19

**Салихов Д.Р., Симонова С.В.** Видеонаблюдение с возможностью идентификации лиц: балансируя между безопасностью и правами человека (обзор межвузовских молодежных онлайн-дебатов) .....23

**Соснин Д.П.** Безопасность городской среды в контексте распространения COVID-19 .....28

**Кузнецов С.А.** Безопасность в городе и районе: роль соседей .....31

## МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ, НАЛОГИ И ИНВЕСТИЦИИ

**Гринчинко Н.Я., Игнатовская И.И.** К вопросу о некоторых особенностях финансового статуса муниципальных образований .....35

## ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

**Шомина Е.С.** Менеджер местного сообщества — корни и подходы к созданию специальности .....39

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

**Андреева Я.В.** Сравнительный анализ конституционно-правовых основ противодействия экстремистской деятельности на уровне органов местного самоуправления в Российской Федерации и иных государствах — участниках СНГ .....46

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по юридическим и экономическим дисциплинам.

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) **eLIBRARY.RU**

Учредитель: Издательская группа «Юрист»  
Адрес редакции / издателя:  
115035, г. Москва,  
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7  
E-mail: avtor@lawinfo.ru  
Центр редакционной подписки:  
(495) 617-18-88 (многоканальный)  
Подписной индекс: Объединенный каталог  
Пресса России — 93650.

Формат 60×90/8. Печать офсетная.  
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 6,0.  
Тираж 1000 экз. Цена свободная.  
Номер подписан в печать 24.08.2020.  
Номер вышел в свет 03.09.2020.  
Плата с авторов за публикацию статей не взимается.  
ISSN 2500-0349

Отпечатано в типографии  
«Национальная полиграфическая группа».  
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2  
Тел. (4842) 70-03-37

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

### Главный редактор:

**Шугрина Екатерина Сергеевна**, доктор юридических наук, профессор, Центр местного самоуправления ИУРР РАНХиГС (г. Москва)

### Редакционный совет:

**Бабичев Игорь Викторович**, доктор юридических наук, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, заведующий базовой кафедрой государственного и муниципального управления Российского государственного социального университета (г. Москва);

**Бялкина Татьяна Михайловна**, доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета (г. Воронеж);

**Гриб Владислав Валерьевич**, доктор юридических наук, профессор (г. Москва);

**Кидяев Виктор Борисович**, президент Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО), член Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам, первый заместитель руководителя фракции «Единая Россия» (г. Москва);

**Киричук Степан Михайлович**, доктор социологических наук, профессор, председатель постоянной комиссии по городскому общественному самоуправлению Тюменской городской Думы (г. Тюмень);

**Кожевников Олег Александрович**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета; профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета (г. Екатеринбург);

**Кокотов Александр Николаевич**, доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда Российской Федерации (г. Санкт-Петербург);

**Ларичев Александр Алексеевич**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (г. Москва);

**Левина Вера Владимировна**, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «Финансы и менеджмент» Тульского государственного университета (г. Тула);

**Лексин Владимир Николаевич**, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук (г. Москва);

**Сачук Татьяна Викторовна**, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики и финансов Карельского филиала РАНХиГС (г. Петрозаводск);

**Чаннов Сергей Евгеньевич**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права, Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина (г. Саратов);

**Швецов Александр Николаевич**, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук (г. Москва);

**Шомина Елена Сергеевна**, доктор политических наук, профессор кафедры местного самоуправления факультета социальных наук и Высшей школы урбанистики имени А.А. Высоковского Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (г. Москва)

# MUNICIPAL PROPERTY: economics, law, management

Federal Scientific Practical Journal. PI No. FC77-54879 dated July 26, 2013

## No. 3 / 2020

### URBAN SECURITY

- Shugrina E.S.** Urban Security as a Result of the Balance of Different Interests and Values ..... 3
- Volkova M.A.** Territorial Brands as an Instrument of the Economic Policy of Local Government on Ensuring Sustainable and Secure Development of Local Economy ..... 8
- Lipchanskaya M.A., Channov S.E.** Ensuring Data Security in Holding Electronic Remote Voting ..... 14
- Kabanova I.E.** For the Sake of Security: Smart City Technologies vs. Privacy During a Pandemic ..... 19
- Salikhov D.R., Simonova S.V.** Video Surveillance with an Opportunity for Identification: Balancing Between Security and Human Rights (a Review of Inter-University Youth Online Debates) ..... 23
- Sosnin D.P.** Security of the Urban Environment from the COVID-19 Distribution Perspective ..... 28
- Kuznetsov S.A.** City and District Security: The Role of Neighbors ..... 31

### MUNICIPAL FINANCE, TAXES AND INVESTMENTS

- Grinchinko N.Ya., Ignatovskaya I.I.** On Some Peculiarities of the Financial Status of Municipal Structures ..... 35

### BEST PRACTICES

- Shomina E.S.** Local Community Manager: Roots and Approaches to the Establishment of the Profession ..... 39

### FOREIGN EXPERIENCE

- Andreeva Ya.V.** A Comparative Analysis of Constitutional Law Bases of Extremism Combating on the Level of Local Self-Government Authorities in the Russian Federation and Other CIS Member States ..... 46

#### Editor-in-Chief:

**Shugrina Ekaterina S.**, LL.D., Professor,  
The Centre for Local Government Institute of Management and Regional Development of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (Moscow)

#### Editorial Board:

**Babichev Igor V.**, LL.D., Manager of the Administration of the Committee of the State Duma for Federal Structure and Local Government Issues, Head of the Basic Department of State and Municipal Management of the Russian State Social University (Moscow);

**Byalkina Tatiana M.**, LL.D., Associate Professor,  
Head of the Department of the Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Voronezh State University (Voronezh);

**Grib Vladislav V.**, LL.D., Professor (Moscow);

**Kidyayev Viktor B.**, Chairman of the Committee of the State Duma for Federal Structure and Local Government Issues, Chairman of the All-Russian Congress of Municipal Formations (ACMF) (Moscow);

**Kirichuk Stepan M.**, Doctor of Sociology, Professor,  
Chairman of the Standing Committee on Urban Public Self-Governance of the Tyumen Duma (Tyumen);

**Kozhevnikov Oleg A.**, LL.D., Professor, Professor of the Department of Constitutional Law of the Ural State Law University; Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Ural State Economic University (Yekaterinburg);

**Kokotov Alexandr N.**, LL.D., Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation (Saint Petersburg);

**Larichev Alexander A.**, LL.D., Associate Professor, Professor of the Department of Constitutional and International Law of the All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia) (Moscow);

**Levina Vera V.**, Doctor of Economics, Associate Professor, Professor of the Department of Finance and Management, Tula State University (Tula);

**Leksin Vladimir N.**, Doctor of Economics, Professor, Leading Researcher of the Institute of Informatics and Management of the Russian Academy of Sciences (IPI RAN) (Moscow);

**Sachuk Tatiana V.**, Doctor of Economics, Professor, Director of the Economics and Finances Department of the Karelian Branch of the RANEPA (Petrozavodsk);

**Channov Sergey E.**, LL.D., Professor,  
Director of the Employment and Labor Law Department, Stolypin Volga Region Institute of Administration (Saratov);

**Shvetsov Alexandr N.**, Doctor of Economics, Professor, Deputy Director of the Institute of Informatics and Management of the Russian Academy of Sciences (IPI RAN) (Moscow);

**Shomina Elena S.**, Doctor of Political Science, Professor of the Department of Local Self-Government of the Social Sciences Faculty of Vysokovsky Graduate School of Urbanism of the National Research University Higher School of Economics (Moscow)

The magazine is recommended by the Higher Assessment Commission under the Ministry of Science and Higher Education of the RF for the publication of the main results of theses for the degree of PhD and doctoral degrees in legal and economic disciplines.

Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index eLIBRARY.ru **eLIBRARY.RU**

Founder: Jurist Publishing Group  
Address of the Editorial Staff/Publisher:  
115035, Moscow, Kosmodamianskaya nab.,  
26/55, building 7  
E-mail: avtor@lawinfo.ru  
Center of the reduction subscription:  
(495) 617-18-88 (multichannel)  
Subscription Code: Unified Catalogue. Russian  
Press – 93650

Format 60x90/8. Offset printing.  
Offset paper No. 1. Physical printing sheet 6,0  
Circulation 1000 copies. Free price  
Edition approved for printing 24.08.2020.  
Edition printed 03.09.2020.  
No charge from authors for publication  
of the articles.  
ISSN 2500-0349

Printed by National Polygraphic Group Ltd.  
248031, Kaluga, Svetlaya Street, 2  
Tel. (4842) 70-03-37

Full or partial copy of materials  
without written permission of the authors  
of the articles or editorial staff is subject  
to legal prosecution.

## Безопасность города как результат баланса разных интересов и ценностей\*

**Шугрина Екатерина Сергеевна**, ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), ведущий научный сотрудник базовой кафедры муниципального права и урбанистики Югорского государственного университета (ЮГУ), доктор юридических наук, профессор  
eshugrina@yandex.ru

В статье рассматриваются разные аспекты безопасности города и безопасности в городе. На конкретных примерах показывается, что за счет планирования городов можно добиться повышения безопасности, содействовать выстраиванию социальных связей, формированию добрососедских отношений, что само по себе важно для безопасности в городе.

**Ключевые слова:** безопасность города, общественные пространства, городская планировка, городская среда, местные сообщества.

### Urban Security as a Result of the Balance of Different Interests and Values

**Shugrina Ekaterina S.**, Leading Research Scientist of the Center for Local Self-Government of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Leading Research Scientist of the Basic Department of Municipal Law and Urban Studies of the Yugra State University, LL.D., Professor

The article reviews various aspects of urban security and security in a city. The author gives specific examples to show that city planning may raise security, facilitate social network building, establishment of good neighborly relations, which in itself is important for urban security.

**Keywords:** urban security, public spaces, city planning, urban environment, local communities.

*Город — это образ жизни. Он может быть отражением нашего лучшего «я». Он может быть всем, чем мы захотим. Город способен измениться — и сильно.*  
Чарльз Монтгомери<sup>1</sup>

Термин «безопасность» является комплексным, а его содержание междисциплинарным и межотраслевым<sup>2</sup>. Например, в ст. 1 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 06.02.2020) «О безопасности» речь идет о безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видах безопасности; иными словами, акцент больше сделан на национальной безопасности.

Как ни парадоксально, но роль городов, иных населенных пунктов велика для решения комплексной задачи обеспечения национальной безопасности. На рис. 1 показаны опорные каркасы расселения жителей в Германии и России. Даже чисто визуальное ознакомление позволяет сделать вывод, что значительная часть территории России является незаселенной, без транспортной и иной инфраструктуры (нет полноценной связанности разных территорий; связанность есть только в европейской части и на юге). Эконом-географам эти картинки хорошо известны. Важно, чтобы принимались решения, направленные на обустройство территорий и их связанность.

Последний раз в новейшей российской истории документ, в котором говорилось о расселении на территории страны, принимался в 1994 г., когда Пра-

вительством РФ была утверждена Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации<sup>3</sup>. В документе констатировалось, что исторически сложившаяся система расселения подчинялась в процессе своего становления воздействию факторов, обусловленных прежде всего географическими и хозяйственными условиями, что в последние десятилетия расходилось с преобладанием административно-политических, этнических и военно-стратегических детерминантов. В силу этого развитие региональных и местных систем расселения, агломераций не всегда совпадает с административными границами, побуждая развитие новых форм интеграционных связей в расселении<sup>4</sup>.

Поэтому не удивительно, что в последнее время стали приниматься решения, нацеленные на изменение ситуации. Это касается и федеральной стратегии пространственного развития<sup>5</sup>, и фактически дополнительного национального проекта по строительству инфраструктуры<sup>6</sup>, и иных стратегических

<sup>1</sup> Монтгомери Ч. Счастливый город. Как городское планирование меняет нашу жизнь. М., 2019. С. 13.

<sup>2</sup> В качестве иллюстрации этого тезиса можно привести такой пример: информационная безопасность — это техническая или юридическая категория. Очевидно тесное переплетение этих аспектов.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00752 («Город как территория безопасности: человек, общество, власть»).

<sup>3</sup> Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации (основные положения), одобренная Правительством РФ (протокол от 15.12.1994 № 31) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 48, Ст. 4797. В настоящее время качественное улучшение транспортной, инфраструктурной связанности территории является фактически одной из национальных целей развития страны.

<sup>4</sup> Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С., Миронова Г.В. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р (ред. от 31.08.2019) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 7 (часть II). Ст. 702.

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р (ред. от 04.07.2020) «Об утверждении комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 42 (часть II). Ст. 6480.

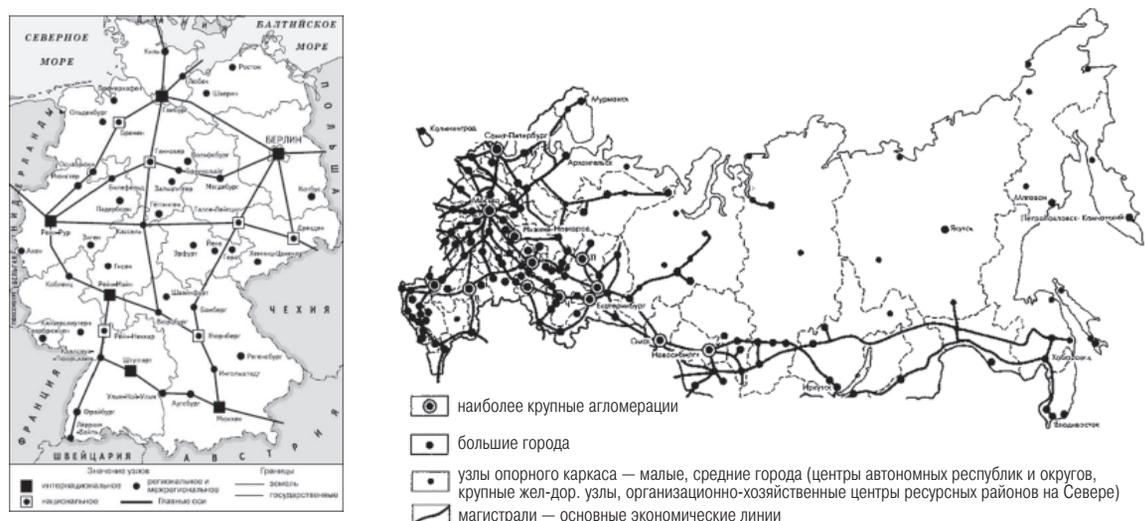


Рис. 1. Опорный каркас расселения и инфраструктурной связанности в Германии (слева) и России (справа). Взято из открытых источников

документов, которые постепенно трансформируются в законодательные акты, решения и действия. Речь идет о формулировании геостратегических целей развития страны в контексте ее пространственного развития; создании механизмов, позволяющих привлечь людей на конкретные территории; развитию соответствующих территорий. Эта деятельность должна быть синхронизирована на федеральном, региональном и местном уровнях; необходим баланс между интересами государства — бизнеса — общества. Определенные позитивные результаты есть, хотя и не всегда быстро проявляющиеся. Например, в Республике Саха (Якутия) фиксируется снижение оттока населения и рост естественного прироста<sup>7</sup>. В данном случае речь идет о выстраивании определенной системы приоритетов в развитии разных территорий, в основе которого лежит приоритет безопасности страны в целом.

Второй аспект, о котором также необходимо говорить в контексте безопасности города, тесно связан с предыдущим, но касается прямо противоположных процессов. Речь идет о так называемом сжатии городов, когда имеется существенный отток населения. В России это явление наиболее активно прорабатывается в контексте моногородов<sup>8</sup>. Для моногородов приходится решать известную дилемму о том, где ставить запятую — «закрыть нельзя

развить». В контексте безопасности города фиксируются такие возможные последствия, как большое количество заброшенных зданий, сооружений, недоиспользованной инфраструктуры, увеличение их аварийности, маргинализация и криминализация определенных городских кварталов. Важно не замалчивать эту проблему, не избегать ее, но принимать соответствующие управленческие решения, связанные с переселением людей, отключением инфраструктуры, сносом нежилого сектора и др.

Мэр Воркуты И.Л. Шпектр давно стал говорить о том, что с экономической точки зрения гораздо дешевле переселить всех жителей Воркуты в Центральную часть России, чем обеспечивать их в условиях заполярья стандартным набором благ и услуг, необходимых для достойной жизни. Именно он был одним из первых, кто предложил комплексный и последовательный план действий в рамках концепции управляемого сжатия и начал его реализовывать. Изначально город создавался как центр угледобычи и был рассчитан на 250 тыс. жителей. Сокращение объемов производства в горнодобывающей отрасли привело к закрытию шахт, образованию малонаселенных поселков, избыточной социальной и жилищно-коммунальной инфраструктуры. Сейчас фактически в городе проживает около 60 тыс. человек<sup>9</sup>.

В решении Совета городского округа «Воркута» от 22 июня 2020 г. № 764 говорится, что реализация программы «Комплексное градоэкономическое преобразование Воркуты» («Управляемое сжатие» городского пространства) позволит создать компактный город с двумя поселками Воргашор и Северный с грамотным сочетанием инфраструктуры и способными к самообеспечению; позволит создать комфортные условия для проживания граждан в суровых условиях Арктики, оптимизировать использование жилищного фонда путем отключения малозаселенных домов от инженерных коммуникаций и ликвидации неперспективных поселков и удаленных микрорайонов, оптимизировать избыточную

<sup>7</sup> См., например: URL: <https://mintrud.sakha.gov.ru/deyatelnost/semejnaja-i-demograficheskaja-politika/informatsionnyj-material-semeinaya/2020-god-inf-material-demografia/demograficheskaja-situatsija-v-respublike-saha-jakutija>

<sup>8</sup> Более подробно об этом см.: Шугрина Е.С. Меры государственной поддержки моногородов (обзор экспертно-аналитических разработок и их воплощение в текстах принимаемых решений) // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 1. С. 3–10. Анализ текстов региональных нормативных актов показывает, что об управляемом сжатии говорится в нормативных актах двух субъектов РФ — Республике Саха (Якутия) и Республике Коми. См.: Постановление Правительства РС(Я) от 19 июня 2014 г. № 169 (ред. от 10.06.2020) «О Стратегическом совете при Правительстве Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2014. 28 июня; Постановление Правительства РК от 11 апреля 2019 г. № 185 «О Стратегии социально-экономического развития Республики Коми на период до 2035 года» // СПС «КонсультантПлюс». Региональный выпуск.

<sup>9</sup> Морохина В. Управляемое сжатие: Воркуте предстоит закрыть четыре поселка // Коминформ. 2019. 11 декабря.

инфраструктуру и оптимизировать затраты местного бюджета, а полученную экономию направить на социально-экономическое развитие Воркуты<sup>10</sup>.

По данным Экспертного совета по малым территориям, более 75% малых городов сокращают население, с 2000 г. в России исчезло около 35 тыс. сел. Требуются конкретные меры, направленные на то, чтобы перевести этот процесс из хаотического в управляемый<sup>11</sup>. Иными словами, важны соответствующее правовое регулирование, синхронная деятельность разных уровней публичной власти.

В действующем законодательстве говорится о ветеринарной<sup>12</sup>, экологической<sup>13</sup>, пожарной<sup>14</sup>, фитосанитарной<sup>15</sup>, биологической<sup>16</sup>, энергетической<sup>17</sup> безопасности территории. Можно выделить и иные виды безопасности территории.

МЧС России вопросы безопасности города рассматривает в контексте потенциальной природной или техногенной угрозы, наличия у города собственного ресурса для оперативных действий. Приказом МЧС России от 25 октября 2004 г. № 484 (ред. от 10.11.2016) утвержден типовой паспорт безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Согласно этому документу паспорт безопасности территории муниципального образования разрабатывается для решения следующих задач: определение показателей степени риска чрезвычайных ситуаций; оценка возможных последствий чрезвычайных ситуаций; оценка состояния работ территориальных органов по предупреждению чрезвычайных ситуаций; разработка мероприятий по снижению риска и смягчению последствий чрезвычайных ситуаций на территории. Разработка паспорта безопасности территории муниципального образования организуется органом местного самоуправления.

В 2005 г. МВД инициировало программу «Безопасный город». Первые автоматизированные системы контроля видеонаблюдения в общественных местах в качестве эксперимента появились в Москве,

Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Казани и Екатеринбурге. По мнению ряда специалистов, в России нет глобального действующего безопасного города, по факту это пока только видеонаблюдение. В мире это совсем иная концепция, это так называемый умный город, когда все службы и городская инфраструктура завязываются на эту систему<sup>18</sup>.

Распоряжением Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 2446-р (ред. от 05.04.2019) была утверждена Концепция построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город». В контексте безопасности программный комплекс предназначен для выполнения следующих функций: обеспечение правопорядка и профилактика правонарушений на территории муниципального образования; предупреждение и защита муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечение пожарной безопасности; автоматизация градоуправления и межведомственного взаимодействия в сфере градостроительной деятельности. Видно, что в качестве основных угроз рассматриваются криминальная ситуация, потенциальные чрезвычайные ситуации. В один ряд с этими серьезными аспектами безопасности города поставлена градостроительная деятельность. И это не случайно.

Согласно ст. 2 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 24.04.2020), одним из принципов градостроительной деятельности является ее осуществление с соблюдением требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, обеспечением предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, принятием мер по противодействию террористическим актам.

Город — сложное многослойное явление. Это не просто совокупность зданий. В последнее время все чаще говорят о том, что город — это люди. Поэтому с точки зрения субъектного состава особо следует выделить население города и местные или локальные сообщества, которые формируются по месту жительства. Именно об их безопасности говорится во многих нормативных актах — о безопасности населения, жителей. Поэтому в дальнейшем речь пойдет о безопасности в городе.

Кстати, ситуация с коронавирусом и месяцы самоизоляции показали, что именно местные сообщества, соседи стали играть существенную роль. Вообще пандемия оказалась наиболее сложным испытанием именно для городов. На примере Москвы было довольно четко показано, что города стали токсичными (в них значительно сложнее гарантируется безопасность), жители стали массово переезжать за пределы Москвы в пределах 500 км. Например, более 15% жителей столицы, которые являются абонентами МТС, приняли решение переждать период самоизоляции за пределами города: 79% из них направились в Подмоскovie, 21% — в другие регионы страны<sup>19</sup>.

В мае 2020 г. Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) опубликован обновленный отчет «Ответные меры городской политики».

<sup>10</sup> Решение Совета МО городского округа «Воркута» от 22 июня 2020 г. № 764 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития муниципального образования городского округа «Воркута» на период до 2035 года» // Информационный вестник муниципального образования городского округа «Воркута». 2020. № 13.

<sup>11</sup> Управляемое сжатие: Риски. Возможности. Неизбежность. Экспертный совет по малым территориям. М., 2019. На правах рукописи. URL: <https://pltf.ru/2019/08/08/upravlyаемое-szhatie-optimalnye-podhody/>

<sup>12</sup> Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 (ред. от 24.04.2020) «О ветеринарии» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24. Ст. 857.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об использовании атомной энергии» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4552.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3579.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 206-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О карантине растений» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Часть I). ст. 4207.

<sup>16</sup> Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 4. Ст. 345.

<sup>17</sup> Указ Президента РФ от 13 мая 2019 г. № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 20. Ст. 2421.

<sup>18</sup> По материалам сайта: <https://life.ru/p/954052>

<sup>19</sup> Максимов А.Н., Соснин Д.П. Перспективы развития городской среды России и ее адаптации к последствиям Covid-19. М., 2020. 10 с. На правах рукописи.

Во многих странах роль городов была двойкой: с одной стороны, города выступали в качестве средств реализации общенациональных мер, таких как местная поддержка и обеспечение мер по ограничению, благодаря их ресурсам и возможностям (например, муниципальная полиция) или их местным прерогативам (т.е. закрытию общественных парков); и с другой стороны, города стали инициаторами новых инновационных решений снизу вверх, прибегая к технологиям или другим ресурсам и опираясь на свою уникальную близость к гражданам (т.е. внимание к уязвимым группам). На основании анализа примеров, собранных из более чем 40 городов, авторы Доклада выделили шесть групп ответных мер, которые были развернуты в различной степени в зависимости от уровня развития пандемии<sup>20</sup>: социальное дистанцирование и ограничение; практика на рабочем месте и схемы поездок на работу; целевые меры для уязвимых групп; местная служба доставки, особенно вода и отходы; поддержка бизнеса и восстановление экономики; коммуникация, повышение осведомленности и цифровые инструменты.

Как и во многих странах мира, в России не сразу, но были сформулированы новые правила обеспечения безопасности в городе в условиях пандемии. Их реализация основывалась на имеющихся результатах градостроительной деятельности и учитывала особенности жилого фонда, инфраструктуры, общественных пространств и др. Например, в период самоизоляции особенно проявились проблемы небольших квартир, с одной стороны, из-за невозможности создать дополнительные зоны — для занятий спортом или удаленной работы<sup>21</sup>, а с другой — обострилась проблема домашнего насилия. На проблему домашнего насилия обратил внимание и Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш, который уже в начале апреля заявил, что резкий всплеск домашнего насилия произошел почти во всех странах. Согласно данным некоммерческих организаций, Россия не стала исключением<sup>22</sup>.

Специалисты по урбанистике (городской планировке) уверены, что многие вопросы обеспечения безопасности в городе можно решить за счет качественного и полноценного городского планирования.

Например, процесс удаления пешеходов и других препятствий с городских дорог сделал их еще опаснее. Оградив пешеходов заборами, барьерами, переходами, проектировщики по сути дали автомобилистам сигнал, что теперь можно «жать на газ». Если вернуть все существовавшие ранее «помехи», включая множество пешеходов, водители становятся настолько внимательными, что число ДТП с летальным исходом резко снижается. Есть исследования, подтверждающие наличие связи между отсутствием растительности во дворах и уровнем преступности; в зданиях, из окон которых можно было видеть траву и деревья, совершалось вдвое меньше преступлений, чем в тех, окна которых выходили на бетонные дворы.

<sup>20</sup> По материалам сайта: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff/>

<sup>21</sup> Максимов А.Н., Соснин Д.П. Перспективы развития городской среды России и ее адаптации к последствиям Covid-19.

<sup>22</sup> По материалам сайта: <https://meduza.io/feature/2020/07/17/vo-vremya-karantina-v-rossii-rezko-vyros-uroven-domashnego-nasilija-chislo-zhalob-podskochilo-vdvoe-a-vlasti-ne-smogli-effektivno-zaschitit-zhertv>

Подобный феномен специалисты объясняли тем, что в условиях отсутствия зелени люди испытывают больше агрессии (природа пробуждает хорошее); пустые дворы без зелени являются показателем их покинутости соседями. Специалисты констатируют, что жители высоток, даже с красивым видом из окна, более подвержены разным страхам, депрессии и суицидальным настроениям, чем обитатели малоэтажных домов. Люди, живущие в кварталах с длинными однотипными глухими фасадами, стареют быстрее, чем обитатели оживленных улиц, где много маленьких магазинов, разных фасадов, дверей, окон, общественных мест<sup>23</sup>. Можно приводить и другие примеры того, что грамотная городская планировка влияет на повышение ощущения комфортности и безопасности городских жителей. Особенно следует выделить такой аспект городской планировки, как содействие формированию местных сообществ, выстраиванию социальных связей между людьми.

Значение добрососедских связей для ощущения безопасности фиксируется и в российских исследованиях. Например, аналитики Domofond.ru выяснили, как россияне оценивают уровень безопасности в своих районах. Респондентам было предложено оценить утверждение: «Я живу в безопасном районе и не боюсь идти домой в темное время суток». Лидером рейтинга стал Ейск (Краснодарский край). Его жители оставили следующие комментарии о своих районах: «Тишина и дружелюбные соседи», «Спокойное место»<sup>24</sup>. Получается, что люди обращают внимание на то, что для ощущения безопасности важно добрососедство, т.е. сформированное местное сообщество.

В июле 2020 г. был презентован проект национальной градостроительной хартии, которую разработали члены Союза архитекторов России и Международной академии архитектуры в Москве<sup>25</sup>. По мнению экспертов, участники системы пространственного развития оказались в ситуации свободной конкуренции, в которой победили сильнейшие — строители, обладающие наибольшими финансовыми и организационными ресурсами; застройщиками не преследуется общественный интерес, во главу угла ставится частное, а не общественное благо. Разработчики хартии считают, что государство, общество и строительная индустрия должны пересмотреть существующие подходы к градостроительной политике в сторону приоритета прав граждан на достойное жилье и достойную городскую среду. Согласно документу, главная цель градостроительной политики — баланс интересов бизнеса, власти и города. В ходе дискуссии М.А. Блинкин напомнил, что в Строительном уставе Российской империи этот принцип присутствовал. Главной задачей главного городского инженера<sup>26</sup> в то время было согласовать

<sup>23</sup> Монтгомери Ч. Счастливый город. Как городское планирование меняет нашу жизнь. М., 2019. С. 114, 127–128, 146, 188.

<sup>24</sup> По материалам сайта: [https://www.domofond.ru/statya/reyting\\_samyh\\_bezopasnyh\\_gorodov\\_rossii\\_v\\_2019\\_godu/100300](https://www.domofond.ru/statya/reyting_samyh_bezopasnyh_gorodov_rossii_v_2019_godu/100300)

<sup>25</sup> В презентации принимали участие председатель Совета при Президенте РФ по правам человека и министр строительства и ЖКХ, ученые и эксперты. Более подробно о мероприятии см.: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/6357/>. По этой же ссылке размещен и текст Хартии.

<sup>26</sup> Если сравнивать функции инженера городского строительства царской России, то наиболее близким аналогом должностного лица в современном понимании является городской планировщик.

на плане города интересы прежних землевладельцев, новых застройщиков и городского сообщества в целом. Сейчас этот опыт необходимо возрождать.

Пандемия и режим самоизоляции позволили сделать большой рывок в развитии цифровых технологий. Приказом Минстроя России от 31 октября 2018 г. № 695/пр (с изм. от 13.11.2019) утвержден паспорт ведомственного проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город». Проект «Умный город» направлен на повышение конкурентоспособности российских городов, формирование эффективной системы управления городским хозяйством, создание безопасных и комфортных условий для жизни горожан и базируется на следующих принципах: ориентация на человека; технологичность городской инфраструктуры; повышение качества управления городскими ресурсами; комфортная и безопасная среда; акцент на экономической эффективности, в том числе сервисной составляющей городской среды<sup>27</sup>. Таким образом, цифровизация, с одной стороны, является явным общественным благом, средством повышения безопасности. С другой стороны, цифровизация сама по себе может стать и дополнительной угрозой; возрастает необходимость в дополнительной защите от возможного взлома, несанкционированного доступа. Не случайно в период самоизоляции был зафиксирован всплеск киберпреступлений<sup>28</sup>.

Существуют разные рейтинги безопасных городов. Для целей данной статьи важно не столько, какие города занимают лидирующие позиции, но то, по каким параметрам эти рейтинги составляются. Например, в индексе безопасности *The Economist* учитывается не только уровень преступности, но и принимаются в расчет такие показатели, как цифровая безопасность (велика ли вероятность стать жертвой киберпреступников или мошенников), медицинская безопасность (учитывается средняя продолжительность жизни и обеспеченность медицинскими услугами), безопасность инфраструктуры (качество дорог и число жертв несчастных случаев), а также личная безопасность (к этой категории относятся преступность и уровень работы полиции)<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> По материалам сайта: <https://minstroyrf.gov.ru/trades/gorodskaya-sreda/proekt-tsifrovizatsii-gorodskogo-khozyaystva-umnyy-gorod/html> или <https://ria.ru/20200704/1573879862.html> или <https://newizv.ru/news/society/23-04-2020/mvd-priznalos-chto-ne-gotovo-k-vozrosshey-vo-vremya-pandemii-kiberprestupnosti>

<sup>28</sup> По материалам сайтов: <https://ria.ru/20200704/1573879862.html> или <https://newizv.ru/news/society/23-04-2020/mvd-priznalos-chto-ne-gotovo-k-vozrosshey-vo-vremya-pandemii-kiberprestupnosti>

<sup>29</sup> По материалам сайта: <https://www.rbc.ru/society/29/08/2019/5d6769009a7947a2fa6bb878>

Одним из критериев, который учитывается при составлении индекса качества городской среды российских городов, является ее безопасность<sup>30</sup>. Причем предусматривается оценка безопасности разных видов пространств, в том числе: жилье и прилегающие пространства; улично-дорожная сеть; озелененные пространства; общественно-деловая инфраструктура и прилегающие пространства; социально-досуговая инфраструктура и прилегающие пространства; общегородское пространство. Безопасность большинства из названных пространств может быть усилена за счет градостроительных решений, активного местного сообщества.

Запрос на достойную жизнь, на комфортную городскую среду и общественные пространства фиксируется на разном уровне, давно фигурирует в документах ООН-Хабитат (программа ООН по населенным пунктам)<sup>31</sup>. В России эти вопросы получили свое отражение в майских указах Президента РФ<sup>32</sup>, национальных проектах, в числе которых особо следует выделить такой, как «Жилье и городская среда»<sup>33</sup>. В регионах стали появляться лозунги и девизы «Город, в котором хочется жить», «Город, комфортный для проживания» и др.; в последние годы стали формироваться концепции новых городов, суть которых отражается и в их названиях — счастливый город, живой город и др. Безопасность — один из важнейших показателей таких городов. Но безопасность в городе является результатом комплексной работы власти, жителей и бизнеса, найденного баланса между разными интересами. В значительной степени этот баланс должен быть отражен в планировке города, в городской политике и ее реализации.

<sup>30</sup> Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р (ред. от 05.11.2019) «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 13. Ст. 1453.

<sup>31</sup> С русскоязычными публикациями, подготовленными в рамках программы ООН-Хабитат, можно ознакомиться, пройдя по ссылке <http://unhabitat.ru/publications/>

<sup>32</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

<sup>33</sup> Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда». Утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16 // СПС «Консультант-Плюс».

## Литература

1. Максимов А.Н. Перспективы развития городской среды России и ее адаптации к последствиям Covid-19 / А.Н. Максимов, Д.П. Соснин. Москва, 2020. 10 с. На правах рукописи.
2. Монтгомери Ч. Счастливый город. Как городское планирование меняет нашу жизнь / Ч. Монтгомери ; научный редактор Л. Гордон ; перевод с английского Ю. Константиновой. Москва : Манн, Иванов и Фербер, 2019. 368 с.
3. Шугрина Е.С. Меры государственной поддержки моногородов (обзор экспертно-аналитических разработок и их воплощение в текстах принимаемых решений) / Е.С. Шугрина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 1. С. 3–10.
4. Шугрина Е.С. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto / Е.С. Шугрина, Г.В. Миронова // Местное право. 2018. № 1. С. 3–24.

## Территориальные бренды как инструмент экономической политики местных властей по обеспечению устойчивого и безопасного развития локальной экономики

Волкова Марина Анатольевна, консультант Министерства экономики и регионального развития Красноярского края  
wolfmarius@mail.ru

В статье рассматриваются актуальные вопросы использования органами местного самоуправления территориальных брендов как инструмента экономической политики по обеспечению устойчивого и безопасного развития локальной экономики. Анализируются возможности развития доходного потенциала местных бюджетов за счет обеспечения уровня «локальности» происхождения «брендированной» продукции, при котором бизнес-стадии процесса производства, формирующие существенную долю добавленной стоимости, осуществляются в пределах локальной экономики.

**Ключевые слова:** локальная экономика, территориальные бренды, органы местного самоуправления, добавленная стоимость.

### Territorial Brands as an Instrument of the Economic Policy of Local Government on Ensuring Sustainable and Secure Development of Local Economy

Volkova Marina A., Consultant of the Ministry of Economy and Regional Development for the Krasnoyarsk Territory

The article deals with the problem regarding how local government could use local brands to achieve sustainable and safe development of the local economy. Detailed consideration is given to the opportunity to increase revenue potential of local budgets by providing certain level of localization of brand products manufacturing process when the business stages that create the significant part of added value are carried out within the local economy.

**Keywords:** local economy, territorial brand, local government, added value.

Современную ситуацию в мировой экономике, вызванную пандемией нового типа коронавируса COVID-19, эксперты сравнивают с последствиями финансового кризиса 2008–2009 гг. Обе кризисные ситуации характеризуются значительным снижением потребительского спроса и объемов производства, объемов международной торговли и сужением рынка глобальных авиаперевозок, разрывом складывающихся в течение десятилетий глобальных цепочек создания стоимости, потерями значительного числа рабочих мест и фактически «проседанием» целых секторов экономики.

Локальные экономики<sup>1</sup>, состояние которых в современном глобализованном мире определяется не только и не столько общенациональными экономическими условиями, но и факторами глобального характера, находятся под воздействием всего спектра отрицательных последствий экономического кризиса. Для их восстановления требуются разработка и реализация не только краткосрочных мер экономической поддержки со стороны государственных и муниципальных органов власти (таких как снижение и «обнуление» налоговых платежей, субсидии на выплату заработной платы, уменьшение арендных платежей за пользование муниципальной собственностью и т.д.), но и долгосрочные экономические стратегии для достижения устойчивого роста.

<sup>1</sup> Далее по тексту статьи термин «локальная экономика» будет использоваться для обозначения муниципальной экономики.

С целью оценки последствий финансового кризиса 2008–2009 гг. для локальных экономик Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) был проведен анализ состояния экономики 41 муниципалитетов в странах Западной, Центральной и Восточной Европы, Северной Америки, Азии, Австралии и Африки. По итогам исследования экспертами ОЭСР был подготовлен доклад, содержащий описание инструментов экономической политики, реализованной местными властями для преодоления кризисных явлений в экономике муниципалитетов<sup>2</sup>. Предложенные и реализованные мероприятия авторы доклада разделили на две группы: краткосрочного характера (меры немедленного реагирования) и долгосрочные. В последнюю группу наряду с инвестициями в бизнес- и социальную инфраструктуру, использованием зеленых технологий и развитием частно-государственного партнерства эксперты включили «брендинг» (branding) — политику местных властей, направленную на формирование/изменение бренда территории. Принимая во внимание характер проблем, с которыми в настоящее время столкнулись экономики российских муниципалитетов, «территориальное брендинг», включая создание и продвижение уникальных товарных брендов, которые ассоциируются у потре-

<sup>2</sup> Recession, recovery and reinvestment: the role of local economic Leadership in a global crisis. OECD Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development, 2014. 340 p.

бителя с конкретной территорией, целесообразно рассматривать как один из инструментов экономической политики местных властей по выходу из сложившейся кризисной ситуации и обеспечению устойчивого и безопасного развития локальной экономики.

Локальные товарные бренды, по мнению ряда авторов, являются территориальными суб-брендами, к которым также могут быть отнесены событийные бренды, бренды исторических личностей, памятников культуры и архитектуры<sup>3</sup>. Как органы местного самоуправления, так и региональные власти заинтересованы в поддержке предпринимателей, осуществляющих выпуск продукции под уникальными локальными брендами, прежде всего с позиций обеспечения занятости населения и возможностей увеличения доходного потенциала местных бюджетов. Вместе с тем возможности увеличения доходов местной казны за счет создания и продвижения территориальных брендов представляются не столь однозначными и могут быть реализованы при соблюдении ряда условий<sup>4</sup>.

Одним из существенных условий, на наш взгляд, является осуществление бизнес-стадий, генерирующих основную добавленную стоимость в процессе производства «брендированной» продукции, в пределах локальной экономики; в случае, если правообладателем и регулятором использования бренда выступают региональные власти — на территории региона<sup>5</sup>. Добавленная стоимость представляет собой произведенный доход, состоящий из нескольких компонент: доход организации (включающий прибыль и отчисления по налогу на прибыль), заработную плату наемных работников, налоговые платежи государству (налог на доходы физических лиц (НДФЛ), отчисления во внебюджетные фонды и др.). Доходными источниками местного бюджета являются прежде всего НДФЛ, земельный налог и единый сельскохозяйственный налог. По данным мониторинга Министерства финансов Российской Федерации, доля НДФЛ в налоговых доходах местных бюджетов в 2018 г. составляла 63,4%, доля земельного налога (вместе с налогом на имущество физических

лиц) — 17%, доля единого сельскохозяйственного налога — 1,1%<sup>6</sup>.

При условии закрепления субъектом Российской Федерации за местными бюджетами норматива отчислений по налогу на прибыль организаций на постоянной основе органы местного самоуправления получают дополнительный стимул для поддержки местных товаропроизводителей, включая предпринимателей, осуществляющих выпуск продукции под уникальными локальными брендами. В 2018 г. в четырех субъектах Российской Федерации был установлен единый норматив отчислений по налогу на прибыль организаций в бюджеты муниципальных образований, в число данных регионов вошел и Красноярский край: 10% от объема доходов краевого бюджета от налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджеты субъектов Российской Федерации (ставка может варьироваться от 17% до 12,5%), передается в бюджеты муниципальных районов и городских округов<sup>7</sup>. Данная величина норматива отчислений по налогу на прибыль организаций является довольно существенной, принимая во внимание, что норматив отчислений по НДФЛ в бюджеты муниципальных районов и городских округов составляет 15%, и может рассматриваться в качестве реального инструмента усиления заинтересованности местных властей в расширении налогооблагаемой базы.

Чтобы обеспечить осуществление основных производственных стадий по выпуску «брендированной» продукции в пределах муниципального образования, у органов местного самоуправления должны быть реальные рычаги управления территориальным брендом, а также представление о стадиях производства «брендированной» продукции, формирующих существенную часть добавленной стоимости готового продукта, и цепочка поставок сырья, материалов, в которые включены местные предприниматели.

В соответствии с Гражданским кодексом РФ регистрация локального товарного бренда как «наименование места происхождения товара» (НМПТ) предполагает, что на территории географического объекта должны осуществляться производственные стадии, оказывающие существенное влияние на формирование характеристик товара (особых свойств), регистрация бренда в форме «географическое указание» — должна осуществляться хотя бы одна из таких стадий<sup>8</sup>. В отношении регистрации

<sup>3</sup> Брендинг территории как инструмент развития региона : монография / А.Н. Макаров, С.И. Жук, Д.А. Искандарова. Ставрополь : Логос, 2020. 234 с.

<sup>4</sup> По данному вопросу см. также: Волкова М.А. Развитие локальной экономики на основе создания и продвижения уникальных территориальных брендов: ограничения и возможности // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 1. С. 18–22.

<sup>5</sup> Например, правообладателем регионального бренда (товарного знака, знака обслуживания) «Горный Алтай» выступает Министерство экономического развития и туризма Республики Алтай (Приказ министерства от 4 сентября 2017 г. № 187-ОД). Право использования данного регионального бренда может быть предоставлено субъектам малого и среднего предпринимательства, осуществляющим деятельность на территории республики, при условии соответствия указанным в приказе критериям.

<sup>6</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2018 год. Министерство финансов Российской Федерации. Москва, 2019 г. URL: [https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring\\_results/Monitoring\\_local/results/](https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/)

<sup>7</sup> Закон Красноярского края от 10 июля 2007 г. № 2-317 «О межбюджетных отношениях» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

«товарного знака» («знака обслуживания») указанные требования отсутствуют, при этом в соответствии с данными Роспатента в России зарегистрированы десятки тысяч товарных знаков и на несколько порядков меньше наименований мест происхождения товара (статистика по зарегистрированным географическим указаниям отсутствует, так как возможность регистрации географических указаний появится не ранее середины 2020 г.)<sup>9</sup>. Если правообладателем товарного знака (знака обслуживания) выступают исполнительные органы власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления или уполномоченные бюджетные/казенные учреждения, то в качестве одного из условий использования территориального бренда, как правило, указывается необходимость производства продукции в пределах соответствующего административно-территориального образования. Например, Постановление Правительства Вологодской области от 16 января 2017 г. № 33 «О порядке использования товарных знаков (знаков обслуживания), правообладателем которых является Правительство области»<sup>10</sup> определяет в качестве одного из условий предоставления юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям права использования товарных знаков «производство товаров, оказание услуг, для которых испрашивается право использования товарных знаков, на территории области». В соответствии с Приказом Министерства экономического развития и туризма Республики Алтай от 4 сентября 2017 г. № 187-ОД «Об использовании регионального бренда (товарного знака, знака обслуживания) «Горный Алтай» от заявителя требуется письменное подтверждение (в произвольной форме) факта производства заявленной продукции на территории Республики Алтай. При этом количественные критерии оценки степени локализации «брендированного» продукта в пределах территории определенного муниципального образования / региона не устанавливаются.

Принимая во внимание тенденцию современных производителей диверсифицировать производство с целью снижения издержек, применение подобных критериев при решении вопроса о предоставлении права использования территориальных брендов выглядит вполне обоснованным. В современной российской практике количественно измеримые критерии локализации используются для определения «продукции российского происхождения» и «российского производителя», хотя единообразного подхода к опреде-

лению конкретных значений данных критериев и единой трактовки указанных выше понятий до сих пор нет<sup>11</sup>. Тем не менее в качестве примера можно привести определение продукции российского происхождения, которое дается в ст. 7 Федерального закона от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»: оборудование, технические средства и материалы считаются имеющими российское происхождение, если они «изготовлены российскими юридическими лицами и (или) гражданами Российской Федерации на территории Российской Федерации из узлов, конструкций и комплектующих, не менее чем на 50 процентов в стоимостном выражении произведенных на территории Российской Федерации российскими юридическими лицами и (или) гражданами Российской Федерации»<sup>12</sup>.

Использование территориального бренда местными производителями целесообразно регламентировать необходимостью соблюдения «локальности» происхождения «брендированного» продукта, в том числе за счет использования при производстве конечной продукции материалов, сырья, комплектующих и работ, выпускаемых/осуществляемых резидентами определенного муниципального образования / группы муниципальных образований, расположенных в пределах одного региона. При этом количественная оценка степени «локальности», по аналогии с изложенным выше, может быть определена на уровне не менее 50% от стоимости сырья, материалов и работ. Под уникальными локальными товарными брендами осуществляется в большинстве своем производство продуктов питания («Белёвский пряник», «Кубанский ранний картофель», «Выборгский крендель», «Коломенская пастила»), а также изделий народных промыслов («Дымковская игрушка», «Торжокское золотое шитье») поэтому необходимость соблюдения данного критерия, с одной стороны, не станет препятствием для местных производителей в получении выгод от использования территориального бренда, а с другой — послужит стимулом для поиска производителями «брендированной» продукции местных поставщиков упаковки, компаний, специализирующихся в области дизайна, изготовления рекламной продукции и т.д. Таким образом, будет достигнут определенный мультипликационный эффект, когда поддержка одних секторов локальной экономики (пищевая промышленность, сельское хозяйство, производство изделий народных художественных промыслов) способствует развитию смежных отраслей.

<sup>9</sup> Данные приведены на официальном сайте ФГБУ «Федеральный институт промышленной собственности». URL: <https://www.fips.ru/registers-web>

<sup>10</sup> Постановление Правительства Вологодской области от 16 января 2017 г. № 33 «О порядке использования товарных знаков (знаков обслуживания), правообладателем которых является Правительство области». URL: <http://docs.cntd.ru/document/446122727>

<sup>11</sup> Швец Н.Н., Лунин К.А., Колесник Г.В., Дядькин И.А. Методологический подход к определению понятий «продукция российского происхождения» и «российский производитель» // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 38. С. 11.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // СПС «КонсультантПлюс».

Соблюдение условий «локальности происхождения» брендируемой продукции может рассматриваться и как определенная мера обеспечения экономической «безопасности» развития локальной экономики. Концентрация цепочек поставок местных предпринимателей, осуществляющих выпуск «брендируемой» продукции, в пределах группы муниципальных образований (расположенных в одном регионе) позволяет в определенной мере гарантировать бесперебойность работы в условиях наступления форс-мажорных обстоятельств. В качестве примера указанных обстоятельств, безусловно, можно рассматривать пандемию нового типа коронавируса COVID-19, когда органы государственной власти ряда субъектов Российской Федерации с целью предотвращения распространения инфекции были вынуждены существенно ограничить движение людских и товарных потоков через границы регионов (Челябинская область, Республика Чечня).

Локализация основных бизнес-стадий производства «брендируемой» продукции, на наш взгляд, может принести ощутимый эффект для развития и поддержания устойчивости локальной экономики, а также способствовать развитию доходного потенциала местного бюджета, что представляется в настоящее время более реальной перспективой по сравнению с возможностью поступления в местную казну роялти от использования территориального бренда на основании заключенных с местными предпринимателями лицензионных договоров. Безусловно, не следует отказываться и от идеи пополнения местного бюджета за счет роялти, за счет курортных, туристических, гостиничных сборов, за счет пошлин за пользование уникальными наименованиями (детальный анализ возможностей получения местными бюджетами прямых доходов от бренда территории представлен в работе Кабановой И.Е., Шугриной Е.С., Ивановой К.А.<sup>13</sup>). Однако необходимо принимать во внимание, что очень часто право пользования территориальными брендами предоставляется предпринимателям на безвозмездной основе: и в случае, если правообладателем бренда выступают региональные органы власти (например, товарные знаки «Вологодская область — душа Русского Севера», «Горный Алтай»), и в случае, если правообладателями являются органы местного самоуправления (например, товарные знаки «Урюпинск — столица русской провинции», «Казань», «Добрянка — столица доброты»). При этом срок использования территориального бренда на безвозмездной основе может составлять до пяти лет при соблюдении предпринимателями условий лицензионного договора.

<sup>13</sup> Кабанова И.Е., Шугрина Е.С., Иванова К.А. Территориальные бренды и их развитие на местах // Местное право. 2018. № 6. С. 3–18.

Также необходимо учитывать, что положительные эффекты для локальной экономики от создания и продвижения территориального бренда могут быть достигнуты только через много лет. Характерным примером в данном случае является деятельность органов местного самоуправления г. Урюпинска Волгоградской области по развитию бренда «Урюпинск — столица русской провинции». Соответствующий товарный знак был зарегистрирован в 2011 г., целевая муниципальная программа «Развитие бренда “Столица русской провинции”» была принята и начала действовать через семь лет, примерно через столько же времени у местного сообщества, включая предпринимательские круги, появилось осознание ценности территориального бренда как нематериального актива, а фраза «сделано в Урюпинске» перестала вызывать саркастическую реакцию<sup>14</sup>. Под уникальным товарным брендом местные предприниматели осуществляют поставки эко-сырья, поскольку город Урюпинск, как типичный малый город русской провинции, откуда «ушли» созданные во времена СССР промышленные предприятия, ассоциируется у местной общины и гостей города с благоприятной экологической обстановкой; и даже в московском ресторане LavkaLavka появился в меню утиный суп из урюпинской утки и фермерские сыры с урюпинским медом.

Концентрация производственных стадий по выпуску «брендируемой» продукции, формирующих существенную часть добавленной стоимости, в пределах муниципального образования / группы муниципальных образований могла бы в определенной мере способствовать решению и такой проблемы «русской глубинки», как отходничество. Явление «отходничества», характерное для дореволюционной России конца XIX — начала XX в. и представлявшее собой инициативную внутреннюю возвратную миграцию жителей малых городов и сел в столицы и центры промышленного развития, вновь стало актуальным для современной России. Отсутствие конкурентоспособных рабочих мест, как и рабочих мест вообще, в малых городах и сельских территориях способствовало тому, что проблема отходничества распространилась на всю территорию страны: по оценкам экспертов, в России насчитывается 15–20 млн отходников — людей, чья деятельность более чем в половине случаев связана с «теневым» малым бизнесом<sup>15</sup>. Часто в отходники идут потенциальные предприниматели, которые в подобном качестве занимаются той же

<sup>14</sup> Институализация бренда города «Урюпинск — столица русской провинции». С 2000 — по настоящее время // Лучшие практики малых городов России. URL: <https://www.town-practices.ru/practices/urupinsk>

<sup>15</sup> Плюсина Ю.М., Позаненко А.А., Жидкевич Н.Н. Отходничество как новый фактор общественной жизни // Мир России. 2015. № 1. С. 35.

деятельностью, которую они бы осуществляли, регистрируясь в качестве новых индивидуальных предпринимателей и уплачивая в бюджеты всех уровней налоговые платежи. В число распространенных у отходников видов деятельности входит сбор и переработка дикорастущей продукции (орехов, ягод, грибов, лекарственных растений). Сбыт данной продукции (чаще всего за пределы муниципального образования), как и сама деятельность отходников, никак не учитывается органами местного самоуправления и не контролируется ими. Вместе с тем возможность легального включения «бизнеса» отходников в цепочки создания стоимости локальных экологически чистых продуктов местных товаропроизводителей, с одной стороны, способствовала бы выводу отходников из «экономической» тени, уменьшая действие фактора социальной нестабильности, а с другой — позволила бы использовать природные ресурсы территории для организации производства локальной «брендированной» продукции, увеличивая таким образом налогооблагаемую базу для местного бюджета.

В качестве примера использования людских и природных ресурсов территории в процессе производства продукции под товарным брендом, ассоциируемым с другой территорией, можно привести следующий пример. ООО «Вологодская ягода», зарегистрировав в 2007 г. товарный знак «Вологодская ягода. Кружево вкуса», вышло на рынок с широким ассортиментом ягодных консервов, компотов, пюре, соковых концентратов. Заготовкой дикорастущей продукции, которая является основным сырьем для продукции ООО «Вологодская ягода», занимаются жители отдаленных муниципальных образований Северо-Запада России (не только Вологодской, но и Мурманской, Архангельской, Новгородской областей, Республики Карелия, Республики Коми), для этих целей компанией была создана разветвленная сеть заготовительных пунктов<sup>16</sup>. Вместе с тем мощности по переработке дикорастущей продукции и торговый дом, т.е. подразделения, формирующие основную долю добавленной стоимости готовой продукции, находятся за пределами территорий, чьи природные и людские ресурсы использует ООО «Вологодская ягода». Соответствующим образом возможности поступления доходов в муниципальные бюджеты указанных территорий сильно ограничены, хотя и частично решается проблема занятости местного населения.

В качестве иллюстрации развития муниципальной экономики за счет обеспечения локализации процессов производства продукции, представленной на рынке под уникальным территориальным

брендом, можно привести пример из зарубежной практики — проект по организации производства и дистрибуции продукции из мушмулы на придорожных станциях «Бива Курабу», расположенных в окрестностях г. Минамибосо префектуры Тиба (Япония). Префектура Тиба, обладающая мягким климатом и плодородной почвой, является одним из крупнейших поставщиков сельскохозяйственной продукции в стране, в число культивируемых агрокультур входит фрукт мушмула. Выращиваемая в окрестностях г. Минамибосо мушмула является уникальным для данной территории продуктом. С целью поддержки экономики города, население которого составляло чуть более 250 тыс. жителей, был инициирован проект по организации переработки мушмулы и дистрибуции готовой продукции под единой торговой маркой — BIWA KURABU (Бива Курабу)<sup>17</sup>. Для этих целей в окрестностях г. Минамибосо были оборудованы четыре придорожные станции (кафе), расположенные вдоль оживленных трасс, которые совмещают в себе функции места отдыха и цеха по переработке мушмулы. Деятельностью указанных станций управляет компания «BIWA KURABU», которую возглавляет мэр г. Минамибосо<sup>18</sup>. Компания покупает у местных производителей «нестандартную» продукцию (мушмулу), организует ее переработку в джемы, пюре, соки, мороженое и под торговой маркой «BIWA KURABU» реализует в торговых залах, расположенных на каждой из станций. Всего представлено не менее 50 наименований продукции из мушмулы, большая часть из которых производится местными компаниями, в том числе сувенирная продукция, косметические средства, мягкие игрушки. Проект успешно развивается с 1993 г. (в это время были зарегистрированы первые станции), ежегодно количество туристов, останавливающихся на отдых в этих придорожных кафе и покупающих сувенир на память (а это важная составляющая культуры японцев), превышает население города. Один из существенных результатов реализации проекта — увеличение доли добавленной стоимости, генерируемой в пределах локальной экономики (города Минамибосо), так как переработка значимого локального продукта (мушмулы) осуществляется местными компаниями в пределах населенного пункта.

Следует отметить, что оценка уровня «локальности» происхождения «брендированной» продукции требует от органов местного самоуправления и региональных органов власти разработки определенного методологического инструментария (экспертная оценка в чистом виде в данном случае не обеспечит объективной информации) и внесения поправок в нормативные правовые ак-

<sup>16</sup> Инкижинова С. Бизнес на дикоросах // Эксперт online. 2013. № 35 (865). URL: <https://expert.ru/expert/2013/35/biznes-nadikorosah/>

<sup>17</sup> В переводе с японского языка BIWA (びわ) означает мушмула.

<sup>18</sup> См. подробнее об этом проекте на официальном сайте BIWA KURABU (Бива Курабу). URL: <http://www.biwakurabu.jp/index.html>

ты, регламентирующие использование территориального бренда. Также необходимо располагать достоверной информацией в отношении валовой добавленной стоимости предприятий и секторов локальной экономики, включенных в цепочки создания стоимости локальной продукции. К сожалению, в российской государственной статистике до сих пор отсутствует система учета валовой добавленной стоимости предприятий и секторов экономики, как и других необходимых компонент оценки валового муниципального продукта (ВМП). Существуют методики расчета валового муниципального продукта, предлагаемые отдельными экспертами: например, расчет валового муниципального продукта производственным методом, предложенный Г.Я. Беляковой и А.И. Фроловой<sup>19</sup>, или расчет валового городского продукта на основе анализа совокупной заработной платы и фонда оплаты труда (ФОТ), как важнейших составляющих добавленной стоимости (Н. Косарева, Т. Полиди)<sup>20</sup>. Несмотря на то что предлагаемые методики содержат определенные допущения в силу отсутствия на муниципальном уровне официальной статистической информации по ряду показателей (например, на муниципальном уровне данные по валовому выпуску доступны только в отношении 5 из 16 разделов ОКВЭД, не представлены данные по проме-

жуточному потреблению), в условиях отсутствия утвержденной методики расчета представляется целесообразным обратиться к указанным разработкам. Это позволит муниципальным властям оценить степень влияния реализованных проектов по развитию локальных товарных брендов на объем и качественную структуру ВМП как одного из обобщающих показателей уровня социально-экономического развития муниципального образования.

В заключение хотелось бы отметить, что разработка, регистрация и продвижение территориального бренда связаны с существенными затратами средств, которых у большинства местных бюджетов недостаточно даже для решения вопросов местного значения в сферах ЖКХ, развития физической культуры и спорта, социальной политики. По итогам 2018 г. у 39,9% муниципальных образований в общем объеме собственных доходов местных бюджетов доля государственных дотаций составляла от 20 до 50%. Соответственно, весьма незначительна доля расходов местных бюджетов на реализацию мероприятий по содействию развитию малого и среднего предпринимательства: вместе с прочими расходами она составила в 2018 г. 14,52% (в среднем по России), немного больше в расходах бюджетов городских округов и меньше в структуре расходов поселений. Для организации долгосрочной и качественной работы по формированию и продвижению территориального бренда, включая локальные товарные бренды как его составляющих, органам местного самоуправления требуется поддержка со стороны федеральных и региональных властей, в том числе в форме субсидий и грантов.

<sup>19</sup> Белякова Г.Я., Фролова А.И. Совершенствование методики расчета обобщающего показателя благосостояния муниципальных образований // Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 33 (216). С. 42–48.

<sup>20</sup> Косарева Н., Полиди Т. Оценка валового городского продукта в российских городах и его вклада в ВВП России в 2000–2015 гг. // Вопросы экономики. 2017. № 7. С. 20.

## Литература

1. Волкова М.А. Развитие локальной экономики на основе создания и продвижения уникальных территориальных брендов: ограничения и возможности / М.А. Волкова // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 1. С. 18–22.
2. Кабанова И.Е. Территориальные бренды и их развитие на местах / И.Е. Кабанова, Е.С. Шугрина, К.А. Иванова // Местное право. 2018. № 6. С. 3–18.
3. Косарева Н. Оценка валового городского продукта в российских городах и его вклада в ВВП России в 2000–2015 гг. / Н. Косарева, Т. Полиди // Вопросы экономики. 2017. № 7. С. 5–23.
4. Макаров А.Н. Брендинг территории как инструмент развития региона : монография / А.Н. Макаров, С.И. Жук, Д.А. Искандарова. Ставрополь: Логос, 2020. 234 с.
5. Плюсин Ю.М. Отходничество как новый фактор общественной жизни / Ю.М. Плюсин, А.А. Позаненко, Н.Н. Жидкевич // Мир России. Социология. Этнология. 2015. Т. 24. № 1. С. 35–71.
6. Швец Н.Н. Методологический подход к определению понятий «продукция российского происхождения» и «российский производитель» / Н.Н. Швец, К.А. Лунин, Г.В. Колесник, И.А. Дядькин // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. Т. 11. № 38 (323). С. 10–21.

## Обеспечение безопасности данных при проведении электронного дистанционного голосования\*

**Липчанская Мария Александровна**, профессор кафедры конституционного права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор  
lipchan\_maria@mail.ru

**Чаннов Сергей Евгеньевич**, профессор кафедры служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), доктор юридических наук, профессор  
sergeychannov@yandex.ru

В статье представлены суждения авторов относительно проблем и перспектив обеспечения безопасности данных при проведении электронного дистанционного голосования, отмечены факторы, препятствующие развитию такого голосования, приведены аргументы в пользу внедрения блокчейн-технологий.

**Ключевые слова:** избирательное право и процесс, электронное голосование, дистанционное голосование, цифровизация электорального пространства, доверие избирателей, безопасность, электронные формы учета мнения.

### Ensuring Data Security in Holding Electronic Remote Voting

**Lipchanskaya Maria A.**, Professor of the Department of Constitutional Law of the Saratov State Law Academy, LL.D., Professor

**Channov Sergey E.**, Professor of the Department of Employment and Labor Law of the Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPА), LL.D., Professor

The article presents the authors' opinions on the issues and prospects of ensuring data security in holding electronic distant voting, notes the factors hindering the development of such voting, gives arguments in favor of blockchain technology deployment.

**Keywords:** electoral law and procedure, electronic voting, distant voting, electoral space digitization, voters' trust, security, electronic voting ballots.

Конституция РФ, провозглашая Россию демократическим правовым государством, гарантирует российским гражданам право на участие в управлении делами государства. Реализация указанного права опосредована рядом иных конституционных прав и свобод<sup>1</sup>, в том числе и таким правом, как право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления.

Избирательная система представляет собой сложноорганизованный политико-правовой институт, в полной мере испытывающий на себе масштабное внедрение информационных технологий.

Несомненно, в последние годы тематика информатизации, компьютеризации и цифровизации политического процесса и избирательной системы стала одной из доминирующих среди политиков и экспертного сообщества. Развитие электронных технологий выявления и учета мнения избирателей, в том числе и в процессе волеизъявления на выборах, обуславливает определенный интерес ретроспективного анализа мнений и объективную оценку перспектив и рисков, тем более что 23 мая 2020 г. принят федеральный закон,

которым впервые в истории отечественного избирательного процесса установлена возможность дистанционного электронного голосования — это голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения<sup>2</sup>.

Разумеется, дискуссия о возможности, целесообразности и алгоритмизации в России электронного дистанционного голосования ведется достаточно давно, изучаются зарубежный опыт и целесообразность его апробации в России. Авторы статьи также обращались в своих предыдущих публикациях к вопросам электронного дистанционного голосования и цифровизации электорального пространства, как правило, в контексте оценивания перспектив его внедрения на территории Российской Федерации. Законодательное закрепление дистанционного электронного голосования заставляет пересмотреть имеющиеся прогнозы развития электронной демократии и взвешивать непосредственные риски при использовании конкретных технологий в избирательном процессе.

<sup>1</sup> Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: проблемы конституционно-правового регулирования и реализации. М.: ДМК-Пресс, 2011. С. 18.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00355 («Эволюция права под воздействием современных цифровых технологий»).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 23.05.2020 (дата обращения: 01.06.2020).

Однако, по мнению авторов, факторы, препятствующие масштабной цифровизации электрорального пространства и всеобщему внедрению электронного дистанционного голосования, остаются без изменений. Это, во-первых, психологический или человеческий фактор, во-вторых, обеспечительный или праворегулирующий фактор, и в-третьих, технический фактор, обеспечение соблюдения конституционных принципов избирательного права<sup>3</sup>. Рассмотрим их подробнее.

Стандартный вопрос, задаваемый при формулировании целей применения дистанционного электронного голосования и прогнозировании его преимуществ, — это вопрос о повышении явки или, правильнее сказать, участия избирателей в выборах. Существует распространенное мнение, что многие избиратели старшего поколения не смогут приспособиться к голосованию с помощью различных технических устройств и гаджетов. Выдвигается аргумент о необходимом «чувстве причастности» избирателей к избранию того или иного должностного лица или органа власти, которое якобы не возникает в случае дистанционного голосования и отсутствия явки непосредственно на избирательный участок. Эти и другие причины давали основание поддерживать нам идею о сочетании традиционного голосования с помощью бюллетеней на избирательном участке и дистанционного электронного голосования.

Новая реальность, которая сформировалась в настоящее время благодаря условиям изоляции и ограничительным мерам, показала, что многие действия индивидуального и даже коллективного характера могут быть реализованы дистанционно. И если для некоторых сфер общественной жизни такие условия стали критическими, то электроральное пространство, включающее избирателей и избирательные комиссии, оказалось вполне готово работать в условиях дистанционного общения.

В 2019 г. авторами статьи был организован и проведен социологический опрос с целью выявления общественного мнения относительно внедрения в избирательный процесс дистанционных методов голосования<sup>4</sup>. На вопрос, считают ли они необходимым включение online-голосования в избирательную систему Российской Федерации на законодательном уровне, 59% опрошенных ответили положительно, 18% указали, что этого делать не нужно, и 23% респондентов затруднились ответить на поставленный вопрос<sup>5</sup>. Эти данные свиде-

тельствуют, что высокая доля российских граждан готовы участвовать в голосовании и реализовывать свое активное избирательное право с помощью дистанционных технологий. Соответственно, можно предположить, что внесенные в мае 2020 г. изменения в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части возможности электронного дистанционного голосования соответствуют ожиданиям избирателей и являются адекватными современным условиям развития общественных отношений.

Следует отметить, что эти новеллы избирательного законодательства нивелируют второй сдерживающий фактор — праворегулирующий и объективно актуализируют технический фактор, обеспечивающий безопасность электронного дистанционного голосования.

Следует согласиться с утверждением, что техническое переоснащение отечественной избирательной системы как основное направление ее модернизации в последние годы совершило мощный рывок вперед<sup>6</sup>. Цифровизация обусловила применение новейших избирательных технологий фактически на всех стадиях избирательного процесса — от составления списков избирателей до голосования и установления его итогов.

В российской избирательной практике проводились отдельные эксперименты по внедрению дистанционного электронного голосования с использованием различных устройств (компакт-дисков, электронных ключей) в субъектах Российской Федерации — Владимирской, Волгоградской, Вологодской, Томской областях и Ханты-Мансийском автономном округе — Югре (правда, не в рамках выборов, а при проведении электронных опросов). В числе наиболее интересных результатов экспериментов по внедрению дистанционного электронного голосования отмечается рост доверия избирателей в отношении электронного голосования по мере повышения их правовой и информационной культуры в данной области<sup>7</sup>.

Можно с определенной долей уверенности предположить, что предпосылкой закрепления в федеральном законе возможности электронного дистанционного голосования стал относительно успешный эксперимент по организации дистанционного электронного голосования, которое состоялось 8 сентября 2019 г. на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва. Примечательно, что легальная дефиниция дистанционного электронного голосования

<sup>3</sup> См. об этом: Липчанская М.А., Заметина Т.В. Перспективы внедрения цифровых технологий в избирательный процесс России // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 3. С. 11–15.

<sup>4</sup> В опросе приняли участие 500 человек, проживающих на территории Российской Федерации в возрасте от 18 до 75 лет. Из 500 человек 300 было опрошено в сети Интернет на платном сервисе социологических опросов Survio и 200 человек в г. Саратове.

<sup>5</sup> Результаты опроса проанализированы в статье: Липчанская М.А., Заметина Т.В. Перспективы внедрения цифровых технологий в избирательный процесс России.

<sup>6</sup> Киселева Н.В. Электронное голосование в России: понятие и виды // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. 2020. № 19 (19). С. 36–43.

<sup>7</sup> Антонов Я.В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 22.

в нашей стране впервые была закреплена в федеральном законе, регламентирующем именно указанные выборы<sup>8</sup>.

В соответствии с данным законом избиратели трех округов (1-й, 10-й и 30-й) получили возможность подать заявление на включение в список избирателей по избирательному участку для дистанционного электронного голосования с помощью специального программного обеспечения государственной информационной системы «Портал государственных и муниципальных услуг (функций) города Москвы» (mos.ru) и в последующем проголосовать дистанционно с использованием Портала. В итоге зарегистрировались на онлайн-голосование по трем округам 11 228 избирателей, а проголосовали от числа зарегистрировавшихся 9810 человек, или 87,4%<sup>9</sup>. Таким образом, эксперимент проведения дистанционного электронного голосования показал, что интерес к данной форме выражения волеизъявления избирателей весьма высок.

1 июля 2020 г. на общенациональном голосовании по одобрению поправок в Конституцию РФ дистанционные технологии были применены в г. Москве. Москвичи помимо традиционного голосования на избирательном участке смогут отдать свой голос онлайн с любого устройства с доступом в Интернет<sup>10</sup>.

По мнению авторов, основными концептуальными моментами перехода на систему дистанционного электронного голосования, обеспечивающими его успешную реализацию, являются: всеобщность перехода на электронное голосование; возможность многоуровневого контроля за результатами голосования; многообразие форм доступа к информационной системе дистанционного голосования<sup>11</sup>.

Выше мы уже отмечали, что изменения, внесенные Федеральным законом от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ, закрепляют возможность осуществления отдельных этапов электорального процесса в дистанционной электронной форме. При этом закон определяет дистанционное электронное голосование как голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения. Однако собственно процедуры дис-

танционного голосования; способы учета голосов избирателей; обеспечение защиты данных при голосовании; информационные системы, используемые для проведения такого голосования, и т.п. законом пока не определяются. В силу этого до решения указанных вопросов (предполагается, что это будет сделано на уровне Центральной избирательной комиссии) проведение дистанционного электронного голосования в Российской Федерации пока невозможно.

Между тем определение способов организации и проведения дистанционного электронного голосования, а также используемых для этого технологий является важнейшим вопросом. Организация проведения голосования граждан в дистанционной форме с помощью различных информационных технологий связана и с определенными рисками. Наиболее важным из них является потенциальная уязвимость подобных информационных систем, связанная с необходимостью проведения трафика через сеть Интернет<sup>12</sup>. Использование для проведения дистанционного электронного голосования информационных систем, не обеспечивающих достаточный уровень безопасности данных; оставляющих возможности для изменений результатов волеизъявления избирателей извне, технологическими способами может не только поставить под сомнение итоги выборов, но и дискредитировать саму идею дистанционного электронного голосования в принципе.

Такие примеры уже имели место в ряде государств. В частности, из-за сложности протоколов электронного голосования, потенциальных компьютерных ошибок и хакерских атак избирательные комиссии в Казахстане (2011 г.) и Нидерландах (2008, 2017 гг.) возвращались к бумажным бюллетеням, урнам и ручному подсчету голосов<sup>13</sup>. Аналогичные события имели место и в США, где еще в 2004 г. была сделана попытка создать качественное технологическое решение на основе интернет-голосования. Однако требуемое качество достигнуто не было, система электронного голосования была подвергнута серьезной критике, были обнаружены критические уязвимости в системе безопасности<sup>14</sup>. В силу этого в дальнейшем вопросам внедрения и развития электронного голосования на общегосударственном уровне в этой стране практически не уделяется внимания (в отдельных штатах эксперименты по внедрению электронного голосования продолжают)<sup>15</sup>.

Для преодоления указанных проблем различными специалистами предлагалось организо-

<sup>8</sup> Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2659.

<sup>9</sup> В Москве впервые проходит электронное голосование // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/news/item/61764073/> (дата обращения: 01.06.2020).

<sup>10</sup> Голосование по поправкам в Конституцию РФ. URL: <https://www.mos.ru/city/projects/vote2020/?adfox&ues=1> (дата обращения: 01.06.2020).

<sup>11</sup> См. об этом подробнее: Amelin R., Channov S., Lipchanskaya M. et al. Blockchain Technologies for Electronic Voting: Legal Aspects // Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2019. [S.1.]. V. 10. N. 5. P. 1382–1389.

<sup>12</sup> HanBmann A. Möglichkeiten und Grenzen von Internetwahlen. Baden-Baden, 2004. P. 66.

<sup>13</sup> URL: <https://meduza.io/feature/2017/10/18/blokcheyn-pozvolit-provesti-po-nastoyaschemu-chestnye-vybory-v-internete-i-netolko-ih>

<sup>14</sup> URL: <http://www.notablesoftware.com/evote.html>

<sup>15</sup> Антонов Я.В. Развитие правового регулирования электронного голосования в России // Управленческое консультирование. 2015. № 5. С. 65–66.

вать информационные системы дистанционного электронного голосования в рамках единой информационно-коммуникационной среды, в пределах которой должны осуществляться обмен информацией и коммуникация между заинтересованными субъектами, причем эта информационно-коммуникационная среда может быть либо закрытой (по примеру ГАС «Выборы»), либо общедоступной (сеть Интернет), либо в ней могут присутствовать элементы закрытых и общедоступных сетей<sup>16</sup>. Принципиально важным является то, что доступ к этой информационной среде должны иметь не только избирательные комиссии и их работники, но и все участники избирательного процесса, в том числе избиратели и политические партии<sup>17</sup>.

Как представляется, подобным требованиям соответствуют интернет-платформы, организованные на основе использования технологий открытого общедоступного блокчейна (permissionless blockchain). В сфере дистанционного электронного голосования общедоступный (инклюзивный) блокчейн позволяет, с одной стороны, обеспечить простой и защищенный доступ к системе всем избирателям, с другой — практически полностью гарантировать невозможность внесения изменений в результаты голосования. Сама суть блокчейна заключается в том, что после того, как в него были записаны данные, по общему правилу они не могут быть изменены. Технически это достигается при помощи последовательного криптографического преобразования данных о каждой транзакции. Каждой заносимой в блок транзакции присваивается криптографический идентификатор (хеш), который добавляется в заголовок записи о следующей транзакции, и так далее, в результате чего хеш транзакции на вершине цепочки содержит данные обо всех предыдущих операциях, записанных в блоке<sup>18</sup>. Соответственно, данные о каком-либо объекте и обладателе останутся в реестре, построенном на блокчейн-платформе, навсегда. А поскольку децентрализованный реестр, в отличие от централизованного, может сохраняться у всех его пользователей, для крупного блокчейна уничтожение хранящейся в нем информации (будь то намеренное или случайное) становится практически невозможным<sup>19</sup>.

Организационно проведение дистанционного электронного голосования на блокчейн-платформе

реализуется следующим образом: всем избирателям, пожелавшим воспользоваться технологией блокчейн, предоставляется по одной виртуальной монете (равной одному голосу) и электронному кошельку, куда они будут отдавать эту монету (т.е. свой избирательный голос)<sup>20</sup>.

Опыт проведения голосования с использованием блокчейн-технологий уже имеется в некоторых странах мира. Так, еще в 2014 г. данная технология была апробирована и на президентских выборах в Индонезии с помощью организации «Защити голос» (Kawal Pemilu), которая размещала результаты голосования в режиме онлайн, чтобы избиратели могли убедиться в подлинности результатов голосования, невозможности фальсификации<sup>21</sup>. Успешный опыт использования блокчейн-технологий при проведении президентских выборов уже продемонстрирован в 2018 г. в Сьерра-Леоне, где явка составила около 70% избирателей, что не в последнюю очередь объясняется применением технологии блокчейн, обеспечивающей прозрачность выборов<sup>22</sup>.

В Российской Федерации использование блокчейн-технологий на выборах носит пока экспериментальный и локальный характер. К примеру, в 2018 г. были проведены выборы депутатов в Молодежный парламент Саратовской области с использованием блокчейн-платформы Polys, в которых участвовало 40 000 избирателей, при этом голосование длилось вместе с этапом подсчета результатов семь часов<sup>23</sup>. А вот на упомянутых выше выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва блокчейн хотя и был заявлен, но, по мнению специалистов, фактически не использовался — в том плане, что примененная там информационная система отвечала не всем требованиям блокчейн-технологий<sup>24</sup>.

Пример выборов в Московскую городскую Думу вообще показателен в том плане, какое большое значение имеет технологическая составляющая любой системы дистанционного электронного голосования — будь то на блокчейне или нет. Проведенное там голосование было отмечено не только значительным количеством технических

<sup>16</sup> Овчинников В.А., Антонов Я.В. Основы обеспечения безопасности информации в рамках систем электронного голосования // Российская юстиция. 2013. № 3. С. 48.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Савельев А.И. Договорное право 2.0: «умные» контракты как начало конца классического договорного права // Вестник гражданского права. 2016. № 3. С. 35.

<sup>19</sup> О преимуществах и недостатках открытых блокчейнов в сфере государственного управления см.: Чаннов С.Е. Использование блокчейн-технологий для ведения реестров в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 12. С. 29–34.

<sup>20</sup> Алексеев Р.А. Блокчейн как избирательная технология нового поколения — перспективы применения на выборах в современной России // Московский государственный областной университет (электронный журнал). 2018. № 2. С. 6.

<sup>21</sup> Алексеев Р.А. Перспективы и проблемы применения технологии блокчейн на выборах в России и за рубежом // Русская политология — Russian political science. 2018. № 4. С. 29.

<sup>22</sup> Сычев В.В. Сьерра-Леоне прошли блокчейн-выборы президента. URL: <https://nplus1.ru/news/2018/03/15/votes>

<sup>23</sup> Алешкин Р. Polys — система онлайн-голосований на блокчейне. URL: <https://vc.ru/tribuna/62510-polys-sistema-onlayn-golosovaniya-na-blokcheyne>

<sup>24</sup> «Это не блокчейн»: почему система голосования в Москве дала сбой и применима ли она вообще для выборов. URL: <https://yandex.ru/turbo/s/forklog.com/eto-ne-blokcheyn-pochemu-sistema-golosovaniya-v-moskve-dala-sboj-i-primenima-li-ona-voobshhe-dlya-vyborov/>

сбоев, но и возникновением после выборов опасений относительно достоверности их результатов. Еще за месяц до их проведения французский криптограф Пьеррик Годри обнаружил, что размер ключей для шифрования в системе был меньше 256 бит, что позволяет не только взломать ее, но и следить за ходом выборов в реальном времени. Самому Годри удалось восстановить все три секретных ключа всего за 20 минут<sup>25</sup>.

В связи с этим представляется вполне очевидным, что реализация положений Федерального закона от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ о дистанционном электронном голосовании потребует не только более детального нормативного урегулирования, но и серьезной технологической подготовки, отвечающей требованиям по информационной безопасности.

Важным в этом аспекте является и вопрос доступа избирателей к системе дистанционного электронного голосования, который должен обеспечивать их однозначную идентификацию. Наиболее очевидным является способ авторизованного доступа к информационной системе дистанционного голосования через специализированные сайты. Именно такой способ применяется в большинстве стран мира, использующих дистанционное электронное голосование. В России

подобным требованиям в настоящее время в наибольшей степени удовлетворяет Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) (<https://www.gosuslugi.ru/>). Можно отметить, что Федеральным законом от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ уже предусматривается его использование в электоральном процессе, правда, пока лишь на этапе сбора подписей за кандидатов. Использование его для авторизации при проведении уже самих выборов, а также референдумов видится логичным следующим шагом.

В то же время с учетом различного уровня обеспеченности граждан России техническими средствами и неодинакового уровня компьютерной грамотности обязательным видится предоставление избирателям возможности голосовать через стационарные терминалы, которые могут размещаться, например, в помещениях многофункциональных центров.

В целом, подводя итоги, можно сказать, что накопленный опыт свидетельствует о том, что блокчейн-технологии — разумеется, при достаточном уровне криптографической защиты — позволяют решить ряд проблем обеспечения безопасности данных при проведении процедур дистанционного электронного голосования и могли бы способствовать выявлению подлинного волеизъявления избирателей.

<sup>25</sup> Там же.

### Литература

1. Алексеев Р.А. Блокчейн как избирательная технология нового поколения — перспективы применения на выборах в современной России / Р.А. Алексеев // Московский государственный областной университет (электронный журнал). 2018. № 2. С. 3–10.
2. Алексеев Р.А. Перспективы и проблемы применения технологии блокчейн на выборах в России и за рубежом / Р.А. Алексеев // Русская политология. 2018. № 4 (9). С. 27–32.
3. Антонов Я.В. Развитие правового регулирования электронного голосования в России / Я.В. Антонов // Управленческое консультирование. 2015. № 5. С. 65–66.
4. Антонов Я.В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование : автореферат диссертации кандидата юридических наук / Я.В. Антонов. Москва, 2015. 26 с.
5. Киселева Н.В. Электронное голосование в России: понятие и виды / Н.В. Киселева // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. 2020. № 19 (19). С. 36–43.
6. Липчанская М.А. Перспективы внедрения цифровых технологий в избирательный процесс России / М.А. Липчанская, Т.В. Заметина // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 3. С. 11–15.
7. Липчанская М.А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: проблемы конституционно-правового регулирования и реализации / М.А. Липчанская ; под редакцией Г.Н. Комковой. Москва : ДМК-Пресс, 2011. 328 с.
8. Овчинников В.А. Основы обеспечения безопасности информации в рамках систем электронного голосования / В.А. Овчинников, Я.В. Антонов // Российская юстиция. 2013. № 3. С. 46–48.
9. Савельев А.И. Договорное право 2.0: «умные» контракты как начало конца классического договорного права / А.И. Савельев // Вестник гражданского права. 2016. Т. 16. № 3. С. 32–60.
10. Чаннов С.Е. Использование блокчейн-технологий для ведения реестров в сфере государственного управления / С.Е. Чаннов // Административное право и процесс. 2019. № 12. С. 29–34.

### References

1. Amelin R. Blockchain Technologies for Electronic Voting: Legal Aspects / R. Amelin, S. Channov, M. Lipchanskaya [et al.] // Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2019. [S.l.]. Vol. 10. Iss. 5. P. 1382–1389.
2. HanBmann A. Möglichkeiten und Grenzen von Internetwahlen / A. HanBmann. Baden-Baden, 2004.

## Во имя безопасности: технологии «умного города» против неприкосновенности частной жизни во время пандемии\*

**Кабанова Ирина Евгеньевна**, ведущий научный сотрудник Центра местного самоуправления Института управления и регионального развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ИУРР РАНХиГС), кандидат юридических наук  
kabanova-ie@ranepa.ru

Статья посвящена анализу использования технологий «умного города», в частности системы распознавания лиц для борьбы с распространением пандемии коронавируса и иными угрозами общественной безопасности, и поиску необходимого баланса между обеспечением общественной безопасности и соблюдением неприкосновенности частной жизни.

**Ключевые слова:** «умный город», безопасность, система распознавания лиц, неприкосновенность частной жизни.

### For the Sake of Security: Smart City Technologies vs. Privacy During a Pandemic

**Kabanova Irina E.**, Leading Research Scientist of the Center for Local Self-Government of the Institute of Management and Regional Development of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPa), PhD (Law)

The article analyzes the use of smart city technologies, in particular, facial recognition systems to combat the spread of the coronavirus pandemic and the other and other threats to public safety, and to find the necessary balance between public safety and respect for privacy.

**Keywords:** “smart city”, security, facial recognition, privacy.

*Тот, кто отдает свою свободу за безопасность, не получает ни того, ни другого.*  
Томас Джефферсон

В условиях борьбы с распространением коронавируса произошла стремительная цифровизация всех сфер жизни общества в целом и каждого человека в отдельности. Мероприятия, которые ранее в России проводились в рамках стандарта «Умный город» для управления инфраструктурой современного города и обеспечения безопасности горожан точно и довольно неспешно (например, такие как установка камер и систем распознавания лиц), сейчас оперативно масштабируются во всех регионах страны. Если в системе «Безопасный город», начало которой было положено в 2015 г., до пандемии было 105 000 видеокamer, то уже к концу 2020 г. их число будет доведено до 200 000, т.е. борьба с коронавирусом стимулирует ускоренными темпами завершить работы, которые до этого момента пребывали едва ли не в стадии стагнации.

Другой пример относится к развертыванию масштабной системы видеонаблюдения уже не только силами публичных субъектов в рамках госпрограмм, но и за счет принуждения бизнеса к использованию технологий «Безопасного города». Так, с мая 2020 г. в Нижнем Новгороде предпринимателям стали предписывать устанавливать системы распознавания лиц<sup>1</sup>. Согласно указу губернатора Нижегородской области от 18 мая 2020 г. № 85<sup>2</sup>,

представители отдельных индустрий (салоны красоты, парикмахерские) смогут возобновить свою деятельность до отмены всех ограничений, при условии внедрения системы видеоаналитики для контроля исполнения требования закрывать органы дыхания в общественных местах масками.

Безусловно в условиях неблагоприятной эпидемиологической обстановки должны быть использованы все средства, позволяющие улучшить ситуацию с распространением коронавируса, однако возникает вопрос, не слишком ли вторгаются «умные технологии» в жизнь граждан во имя обеспечения безопасности и можно ли обеспечить общественную безопасность без ущемления права на неприкосновенность частной жизни.

Один из самых ярких примеров вторжения цифровых технологий в повседневную жизнь города ради обеспечения безопасности — это внедрение системы распознавания лиц. Названная технология позволяет идентифицировать или проверить человека по цифровому изображению или видеокadру из видеопотока. Мировой рынок видеоаналитики показывает быстрый рост благодаря постоянно снижающимся ценам на видеокamеры с высоким разрешением<sup>3</sup>. Любой заинтересованный субъект (от государств в целом до отдельных муниципалитетов и представителей бизнеса, в том числе малого и среднего) сейчас вполне способен приобрести автономную систему видеонаблюдения с хотя бы элементарными функциями видеоаналитики.

Распознавание лиц в видеоаналитике используется в двух режимах: простое определение лица человека и распознавание черт лица для определения

<sup>1</sup> Этот же путь уже ранее был избран в Москве и Татарстане. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4337441> (дата обращения: 29.05.2020).

<sup>2</sup> URL: [https://docs.google.com/document/d/1gxfbriAQ-bAXsc-Y8B5dMCrlabzav8wtFjX\\_SyID9uw/edit](https://docs.google.com/document/d/1gxfbriAQ-bAXsc-Y8B5dMCrlabzav8wtFjX_SyID9uw/edit) (дата обращения: 29.05.2020).

<sup>3</sup> Здесь и далее информация о рынке видеоаналитики приводится по: Видеоаналитика (мировой рынок). URL: <http://www.tadviser.ru/index.php> (дата обращения: 29.05.2020).

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00752/19 «Город как территория безопасности: человек, общество, власть».

личности человека. Определение лица используется, например, в розничной торговле для определения числа покупателей, пересекающих границу входа в торговый зал, или задерживающихся у определенного торгового стенда. При этом возможно отслеживание взгляда, чтобы определить, на какие товары больше всего смотрят покупатели. Продвинутое системы видеоаналитики способны определить эмоции, которые может выражать лицо покупателя, смотрящего на определенный товар.

Под определением личности человека подразумевается однозначная аутентификация человека, с частичным использованием персональных данных. Этот режим главным образом используется для обеспечения общественной безопасности. К числу самых известных примеров принадлежит китайский опыт слежения за лицами, принадлежащими к «неблагонадежным», по мнению правительства, национальным меньшинствам. Для создания системы общественной безопасности с распознаванием лиц в уездах и городах Синьцзян-Уйгурского автономного района Китая в 2016–2017 гг. были заключены 11 соглашений о государственно-частном партнерстве. Необходимость создания системы общественной безопасности в Синьцзян-Уйгурском автономном районе была обусловлена стремлением властей эффективно справляться с преступлениями, вызванными межэтнической напряженностью, а также осуществлением наблюдения в отношении проживающего на данной территории этнического и религиозного меньшинства — уйгуров. Эксперимент был признан успешным, и к настоящему моменту Китай является лидером по внедрению технологии распознавания лиц во всем мире, потратив на нее более 200 млрд долл. США и установив более 173 млн камер по всей стране.

Успешные примеры эксплуатации системы распознавания лиц в России появились в рамках реализации программы «Безопасный город» (внедряется с 2013 г.). Так, система видеослежения и распознавания лиц, созданная одним из предприятий, входящих в состав «Ростеха», была внедрена в Красноярске, благодаря чему отмечалось снижение количества преступлений<sup>4</sup>.

С точки зрения обеспечения безопасности система видеонаблюдения и распознавания лиц хороша тем, что гарантирует неотвратимость наказания. Если ранее, еще во время протестов в Гонконге в 2019 г. против законопроекта об экстрадиции, власти не могли идентифицировать людей в медицинских масках, поскольку система видеонаблюдения распознавала лицо по точкам и сопоставляла его с базой данных, то сейчас не помеха не только маски, но даже мотошлемы, поскольку система ориентируется не только на точки, но и создает 3D-модель головы. Возможностей для затруднения идентификации и обмана системы лицом, не относящимся к категории «особо продвинутых пользователей» и совершающим противоправное деяние, становится все меньше. Правонарушитель с неизбежностью будет идентифицирован и обнаружен. Видеоаналитика также может использоваться для обнаруже-

ния доказательств, невидимых человеческому глазу. При максимальной чувствительности обнаружения объектов в кадре видеоаналитика способна распознать даже тень или отражение человека.

Все эти возможности видеоаналитики, значительно возросшие за время борьбы с COVID-19, служат укреплению безопасности в населенных пунктах, оборудованных системами распознавания лиц. Однако с точки зрения обывателя, одним из итогов пандемии становится тотальная слежка и техническая невозможность защитить свои персональные данные и неприкосновенность частной жизни.

Систему распознавания лиц еще до пандемии начали внедрять в Московском метрополитене для обеспечения безопасности (и в перспективе — с целью контроля оплаты проезда), а сейчас применяются для обнаружения людей из списка потенциальных переносчиков COVID-19, проверки ношения предписанных средств защиты, и выявления жителей определенного возраста (например, старше 65 лет). Руководитель «Ростеха» обратился к главам всех регионов с предложением установить в период пандемии систему распознавания лиц от компании NtechLab, которую для контроля за нарушителями режима самоизоляции использует мэрия Москвы. Точная стоимость каждого внедрения системы будет рассчитываться на индивидуальной основе для каждого муниципалитета<sup>5</sup>.

С момента отправки писем уже поступило несколько ответов о заинтересованности в системе. Ранее совладелец NtechLab сообщил, что компания проводила пилотные проекты «в паре регионов», но в связи с эпидемией их власти попросили оперативно развернуть полномасштабную систему. Масштабную систему видеонаблюдения развернуть в течение двух-трех месяцев, по словам представителя компании, не получится, однако «обеспечить оперативный контроль за общественными зонами (улицы, парки, ключевые транспортные объекты) можно оперативно в течение месяца-двух»<sup>6</sup>.

И на этот момент следует обратить особое внимание. Если раньше практически весь российский рынок решений «умного города» был представлен Москвой и Санкт-Петербургом (в совокупности 95% рынка), да и мероприятия стандарта «Умный город» были предусмотрены для реализации в городах с численностью населения свыше 100 тыс. человек и городах, являющихся административными центрами субъектов РФ (хотя могли быть также реализованы в населенных пунктах с численностью населения менее 100 тыс. человек), то сейчас все муниципалитеты, обладающие общественными пространствами, представляющими интерес для установки видеонаблюдения, становятся объектами цифровизации.

В России к настоящему моменту работа системы распознавания лиц законодательно отдельно не урегулирована. В целом в соответствии с законодательством о защите персональных данных сбор биометрии возможен только с согласия наблюдаемого. Исключения составляют такие цели видеонаблюдения,

<sup>4</sup> Города становятся «умными» // BRICS Business Magazine. 2015. № 1 URL: <https://bricsmagazine.com/ru/articles/gorodastanovyatsya-umnymi> (дата обращения: 29.05.2020).

<sup>5</sup> Чемецов предложил главам регионов установить систему распознавания лиц. URL [https://www.rbc.ru/technology\\_and\\_media/09/04/2020/5e8f24d89a794733bc948dd4?from=from\\_main](https://www.rbc.ru/technology_and_media/09/04/2020/5e8f24d89a794733bc948dd4?from=from_main) (дата обращения: 29.05.2020).

<sup>6</sup> Там же.

ния, как противодействие терроризму, обеспечение транспортной безопасности и т.п. Ситуация пандемии в перечень исключений не входит. С другой стороны, уже упоминалось об инициативе «Ростеха» о внедрении систем распознавания лиц в регионах и использовании систем в «цифровизованных» субъектах РФ, таких как Москва и Татарстан, активно собирающих биометрические данные граждан.

Законны ли требования о сборе этих данных и понуждения к установке систем видеонаблюдения, вводимые, как правило, на уровне подзаконных правовых актов? Этот вопрос не является предметом рассмотрения в настоящей статье. Вероятно, судебная практика даст на него ответ уже по окончании пандемии. Если действия публичных властей, пусть даже и оправдываемые сейчас необходимостью борьбы с распространением коронавируса, будут признаны незаконными, стоит напомнить о том, что убытки, причиненные гражданам и юридическим лицам в результате этих действий, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению Российской Федерацией, соответствующим субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием (ст. 16 ГК РФ).

Однако, не вдаваясь в дискуссию о законности функционирования системы распознавания лиц и сбора персональных данных граждан, отметим лишь несколько фактов нарушений и сбоев в практике ее применения.

Так, с 25 марта 2020 г. в Москве для контроля над гражданами с подозрением на коронавирусную инфекцию было запущено приложение «Социальный мониторинг», включающее систему распознавания лиц. Буквально за первые часы работы выяснилось, что персональные данные горожан передаются в незашифрованном виде, а фотографии лиц отправляются на распознавание эстонской компании с серверами в Германии, что нарушает требования законодательства о защите персональных данных. Сейчас работает исправленная версия приложения, и именно на основе получаемых приложением данных выписываются штрафы за нарушение режима самоизоляции. По словам руководителя Главного контрольного управления города Москвы, выписано уже 35 тыс. штрафов, т.е. долг заболевших москвичей перед городом составляет как минимум 140 миллионов рублей<sup>7</sup>. Судебную практику по оспариванию этих штрафов еще только предстоит сформировать, но в том, что она появится, сомневаться не приходится. И одним из оснований для оспаривания могут явиться ошибки системы распознавания лиц.

О том, что ошибки неминуемы, говорилось в отчете Венского агентства Европейского союза (Агентства ЕС по основным правам) “Facial recognition technology: fundamental rights considerations in the context of law enforcement” («Технология распознавания лиц: соблюдение основных прав и свобод в контексте правоприменения»), изданном еще до пандемии в 2019 г.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> URL: <https://www.istories.media/reportages/2020/05/14/antisotsialnii-monitoring/> (дата обращения: 29.05.2020).

<sup>8</sup> URL: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-facial-recognition-technology-focus-paper-1\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-facial-recognition-technology-focus-paper-1_en.pdf) (дата обращения: 29.05.2020).

Во-первых, система никогда не показывает абсолютное совпадение, а только лишь процентное соответствие (например, с вероятностью 80% лицо, попавшее под наблюдение видеочамеры, является лицом, подозреваемым в совершении правонарушения). В российской практике уже появилось резонансное дело жительницы Южно-Сахалинска, оштрафованной решением суда на 15 000 руб. за нарушение режима самоизоляции на основании изображения, полученного камерой видеонаблюдения, степень «похожести» которого составляет лишь 61%<sup>9</sup>. Ложные срабатывания аналитических систем выливаются в высокие затраты правоприменительных органов на выяснение того, произошел ли в реальности тот или иной инцидент, а также в сомнения относительно надежности работы систем видеоаналитики.

Во-вторых, точность работы системы зависит от ее загруженности, количества объектов наблюдения, их расовой, этнической, половой, возрастной принадлежности и т.п. Без внятной правовой базы, регулирующей внедрение и использование такой неоднозначной технологии, ее функционирование невозможно и преждевременно, иными словами, правовое регулирование должно предшествовать распространению технологии во избежание нарушения прав граждан. К сожалению, в настоящее время мы наблюдаем обратную ситуацию. Право не успевает за развитием технологий и скоростью возникновения новых вызовов на фоне пандемии, и нет уверенности в том, что применяемые сейчас приложения и «умные решения» будут деактивированы не позднее чем по окончании пандемии, а собранные персональные данные граждан — удалены (в России пока только в Татарстане заявили о полном уничтожении базы данных цифровых пропусков, которая содержит личную информацию, включая паспортные данные, более 1,7 млн пользователей, собранный за время действия «коронавирусных» ограничений в Республике Татарстан с 1 апреля по 11 мая 2020 г.).

Среди иных опасностей применения системы распознавания лиц стоит отметить незаконный сбор данных, мошенничество, ошибки распознавания и возможность неавторизованного доступа к данным с их последующей утечкой. Отдельно выделяется проблема массовой слежки за поведением людей и возможность влияния на поведение масс со стороны публичной власти. Под «всевидящим оком» и поведение отдельного человека, и действия общества могут трансформироваться, и это последствие пандемии обществу и публичной власти еще только предстоит осознать в полном объеме.

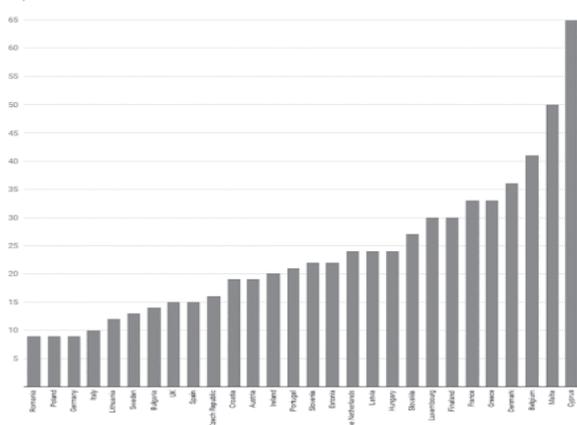
Понимая как плюсы, так и минусы системы, города Сан-Франциско и Окленд (США) приняли за запрет на технологию в 2019 г., штат Калифорния ввел мораторий на ее использование правоохранительными органами до конца 2022 г. Порядок же использования систем распознавания бизнесом строго регламентируется: например, владелец заведения должен повесить крупный значок-предупреждение о видеонаблюдении<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> URL: <https://meduza.io/news/2020/04/15/zhitelnitsa-sahalina-oshtrafovali-na-15-tysyach-rublej-za-narushenie-karantina-iz-za-61-protsentnogo-shodstva-s-drugoy-zhenshinoj> (дата обращения: 29.05.2020).

<sup>10</sup> Дарбинян С. Лицо под прицелом: распознавание лиц в карантинных целях. Приводится по материалам конференции Privacy Day 2020 «Приватность в эпоху пандемии». URL: <https://privacysday.ru/> (дата обращения: 29.05.2020).

Еврокомиссия еще в январе 2020 г. предложила ввести мораторий на распознавание лиц в публичных местах на три-пять лет в целях выяснения разумной методологии и оценки воздействия технологии. Однако позже было принято решение не принимать документ и разрешить каждому государству-члену самостоятельно определить, как использовать технологию. Если Бельгия и Люксембург запретили использовать эту технологию, то Венгрия 6 мая 2020 г. объявила о приостановке защиты европейских прав на приватность на время пандемии<sup>11</sup>. Согласно опросу Венского агентства ЕС, большинство граждан Евросоюза во всех странах из числа опрошенных 35 000 (за исключением Кипра и при 50% на Мальте) не готово участвовать в работе системы распознавания лиц, предоставляя доступ к своим биометрическим данным властям (рис.<sup>12</sup>).

How many people are willing to share their facial image with authorities (%)?  
A survey from the EU's Agency for Fundamental Rights on EU citizens' willingness to share their biometric data - 35,000 respondents



## Видеонаблюдение с возможностью идентификации лиц: балансируя между безопасностью и правами человека (обзор межвузовских молодежных онлайн-дебатов)\*

**Салихов Дамир Равильевич**, ассистент кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук  
damirsalihov@gmail.com

**Симонова Снежана Владимировна**, старший преподаватель кафедры социального и семейного законодательства Ярославского государственного университета имени П.Г. Демидова, кандидат юридических наук  
owninginfo-owningworld@yandex.ru

С развитием технологий и городской инфраструктуры возникает необходимость цифровизации традиционных задач обеспечения безопасности, правопорядка, поиска лиц, находящихся в розыске, контроля за перемещением граждан, в отношении которых в установленном порядке введены определенные ограничения, и пр. Технологически на подобные запросы есть цифровые решения и (или) принципиальная возможность их внедрения. Однако вопрос правовых условий и предпосылок для легализации такого рода решений остается крайне неоднозначным и требующим системных решений не во время или после внедрения, а до него. К таким вопросам относятся, в частности, вопросы правового регулирования биометрических персональных данных, их защиты и режима использования, вопросы неприкосновенности частной жизни и проблемы обеспечения пропорциональности любых вводимых ограничений прав и свобод и др. Описанные проблемы были в центре внимания участников и экспертов межвузовских молодежных онлайн-дебатов, которые прошли в рамках Первой Всероссийской недели цифрового права на базе Ярославского государственного университета имени П.Г. Демидова.

**Ключевые слова:** городская среда, «умный город», права человека, видеонаблюдение, распознавание лиц, онлайн-обучение, дебаты.

### Video Surveillance with an Opportunity for Identification: Balancing Between Security and Human Rights (a Review of Inter-University Youth Online Debates)

**Salikhov Damir R.**, Teaching Assistant of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University, PhD (Law)

**Simonova Snezhana V.**, Senior Lecturer of the Department of Social and Family Laws of the P.G. Demidov Yaroslavl State University, PhD (Law)

Technological and urban development leads to the digitalization of some traditional public tasks concerning safety provision, criminal tracking, and supervision over movement restrictions imposed on certain citizens. Mentioned problems have possible digital solutions. Meanwhile, the issues of legal basis and background for such solutions are still undetermined and demand comprehensive adjustment before being implemented (not after or during implementation). Related problems are connected with the issues of legal regime of biometrics data, ensuring privacy and any imposed restrictions of freedoms and human rights proportionality.

The above-mentioned problems were at the focus of the discussion of the participants and experts of inter-university youth online debate that was held during the First Russian Digital week at P.G. Demidov Yaroslavl State University.

**Keywords:** urban space, smart city, human rights, video surveillance, face recognition, online learning, legal debate.

В информационную инфраструктуру современных российских городов активно внедряются новые технологии, особое место среди которых занимают «умные» системы видеонаблюдения. Если ранее подобные системы использовались преимущественно для простой фиксации происходящего, то в последнее время их функционал существенно расширяется: они используются, например, для установления фактов совершения правонарушений, в том числе с распознаванием государственных номеров транспортных средств, а также предпринимаются попытки обеспечения распознавания (идентификации) лиц<sup>1</sup>. Такого рода реше-

ния возможны при соответствующем техническом оснащении и разработке специального аналитического программного обеспечения для выполнения в режиме реального времени задачи сопоставления фиксируемых лиц по их биометрическим данным с существующими базами (например, пропавших людей; лиц, совершивших преступления, и пр.)<sup>2</sup>. При наличии относительно полных баз с соответствующими

<sup>1</sup> Разработкой подобных технологий занимаются сразу несколько российских компаний, специализирующихся на решениях в области биометрии, идентификации и нейронных сетей. К примеру, общественные места Москвы оснащаются видеокameraми с технологией распознавания лиц FindFace (разработка

российской компании NtechLab). В Сахалинской области видеонаблюдение осуществляется на основе биометрической системы «Визирь» (разработка Центра речевых технологий).

<sup>2</sup> В самом общем виде этапы работы подобных систем видеонаблюдения могут быть определены через процессы определения лица в кадре и выделения из множества иных лиц, выравнивания изображения лица, вычисления признаков и выделения дескрипторов (неизменяемых параметров) лица, сравнения вычисленных признаков с эталонами, заложенными в базу данных.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31346.

биометрическими персональными данными технически задача идентификации, т.е. установления тождества между лицом в базе данных и лицом, зафиксированным камерами, принципиально выполнима. При этом в отсутствие на практике возможности полноценной идентификации аналогичные системы можно использовать для установления сходства, а не тождества (например, в силу несовершенства технологий и баз данных системы не могут зачастую отличить в режиме реального времени близнецов друг от друга или очень похожих внешне людей).

Столь широкие возможности современных видеокамер обуславливают закономерный интерес органов государственной власти и местного самоуправления по их внедрению и использованию. Даже в условиях относительно высоких затрат бюджетов на подобные решения они позволяют снизить расходы на обеспечение правопорядка, повысить эффективность мониторинга городской среды, а также повысить результативность мер, направленных на общую и специальную превенцию.

Как показывает анализ уже сложившейся практики внедрения систем видеонаблюдения в городское пространство, установка интеллектуальных камер осуществляется, как правило, в местах массового скопления людей, на социальных объектах, объектах строительства и крупных торговых объектах, во дворах и подъездах.

В 2020 г. своеобразным катализатором расширения сети систем видеонаблюдения с возможностью идентификации лиц стало распространение новой коронавирусной инфекции. В условиях неблагоприятной санитарно-эпидемиологической обстановки появилась необходимость принятия комплекса мер в рамках введения режима повышенной готовности, включающих контроль в отношении лиц с установленным диагнозом, контактных лиц, а также лиц, вернувшихся из определенных государств. Так, в отдельных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях подобные системы видеонаблюдения стали использоваться для целей контроля за соблюдением гражданами режима самоизоляции<sup>3</sup>, а также требований, предусмотренных порядком оформления и использования «цифровых пропусков»<sup>4</sup>. Практике известны случаи, когда в небольших закрытых для выезда и въезда населенных пунктах камеры видеонаблюдения устанавливались целенаправленно в подъездах инфицированных граждан для контроля их местонахождения<sup>5</sup>.

С юридической точки зрения предполагается, что применение систем видеонаблюдения с возможно-

стью идентификации лиц должно осуществляться в порядке и в пределах, обеспечивающих достижение баланса публичных и частных интересов. С одной стороны, использование подобных систем вносит огромный вклад в обеспечение безопасности, позволяет органам местного самоуправления оценить нагрузку на общественные пространства, транспорт и городскую инфраструктуру, а правоохранительным органам — вести розыск преступников и пропавших лиц. С другой стороны, системы видеонаблюдения с возможностью идентификации лиц не должны использоваться в качестве инструмента для необоснованного ограничения свободы личности.

Однако поиск указанного баланса существенно осложняется отсутствием в России полноценной правовой базы, опосредующей внедрение подобных технологий. В частности, имеется неопределенность в вопросе о статусе собираемых такими системами сведений с точки зрения законодательства о персональных данных, порядка их защиты и обязанностей оператора данных по обеспечению их конфиденциальности, а также эффективных механизмов ответственности в случае раскрытия данных третьим лицам. Проблема усугубляется на фоне того, что в настоящее время отсутствуют законодательные положения, определяющие основания, условия и порядок установки интеллектуальных систем видеонаблюдения в общественных местах. Поэтому в общественном мнении подобные системы видеонаблюдения порой получают резко негативные оценки и рассматриваются скорее как инструменты тотальной слежки за гражданами, чем как эффективно необходимые нововведения.

В связи с неоднозначными юридическими оценками внедрения систем видеонаблюдения с возможностью идентификации лиц в городское пространство, наличием в процессе их использования как преимуществ, так и серьезных регуляторных рисков, данная тема стала предметом обсуждения участников *межвузовских молодежных онлайн-дебатов*, которые прошли в рамках **Первой Всероссийской недели цифрового права**. Организатором дебатов выступил Ярославский государственный университет имени П.Г. Демидова при поддержке регионального отделения Ассоциации юристов России. Дебаты прошли в дистанционном формате посредством системы видеоконференцсвязи<sup>6</sup>.

Тема дебатов была сформулирована в дискуссионном ключе, призывающем к юридической оценке систем видеонаблюдения с возможностью идентификации лиц с позиции публичных интересов и прав человека. К участию в дебатах были приглашены две команды студентов 2–4-х курсов, которые представляли юридический факультет Ярославского университета и Волго-Вятский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). Обязательными условиями формирования команд были условия об их межвузовском и междисциплинарном составе (с точки зрения специализации студентов). Использование данных критериев командообразования преследовало две основные цели — цель рассмотрения вынесенных на обсуждение вопросов с позиции отдельных юридических школ, а также через призму подходов

<sup>3</sup> См., например: п. 12.4–12.6 Указа мэра города Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ (ред. от 07.05.2020) «О введении режима повышенной готовности». URL: [https://www.mos.ru/upload/documents/docs/55-УМ\(7\).pdf](https://www.mos.ru/upload/documents/docs/55-УМ(7).pdf)

<sup>4</sup> См., например: п. 13.6 Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории города Москвы в период действия режима повышенной готовности в городе Москве, утв. Указом мэра города Москвы от 11 апреля 2020 г. № 43-УМ // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2020. 16 апреля.

<sup>5</sup> Именно такие меры были предприняты в населенных пунктах Ямало-Ненецкого автономного округа Ханымей, Ноябрьск, Новый Уренгой. Более подробно см.: У квартир изолированных жителей Ямала повесили видеокамеры // Коммерсантъ. 2020. 16 апреля.

<sup>6</sup> Для проведения дебатов использовалась облачная платформа видеоконференций Zoom.

различных отраслей права. Вошедшие в состав команд студенты специализировались на углубленном исследовании вопросов конституционного, муниципального и информационного права. Подобная междисциплинарность состава команд позволила их участникам работать в межотраслевом ключе, что особенно важно для рассмотрения анализируемой проблемы с позиции теории конституционно-правового статуса личности, разграничения предметов ведения и полномочий между различными уровнями публичной власти, института персональных данных и информационной безопасности.

Основной обучающий эффект дебатов обеспечивался посредством использования *метода кейсов* как ключевого метода, определяющего содержание дискуссии и исходные посылы для формирования позиций команд. В этих целях до участникам команд заранее доводился кейс, содержащий описание гипотетических ситуаций, которые могут возникнуть в типичном российском городе, планирующем развивать городскую систему видеонаблюдения с технологией распознавания (или идентификации) лиц. Так было обеспечено подкрепление теоретических вопросов дебатов практической фабулой для формирования у участников представления относительно возможного проявления обсуждаемых ими проблем в реальной жизни.

Фабула составлялась в максимально общем ключе с тем, чтобы заранее не ограничивать участников команд в приведении аргументов и не усиливать искусственно позицию ни одной из команд. Обобщенный характер фабулы способствовал формированию критического мышления молодых юристов, способности гибкой юридической оценки описанных обстоятельств и точного выделения условий, обстоятельство и факторов, от которых может зависеть итоговая оценка правомерности вводимых ограничений.

Текст фабулы кейса включал описание *действий местной администрации* по внедрению систем видеонаблюдения в городское пространство и сформулированных по этому поводу *опасений правозащитников*. Согласно предложенной фабуле, администрация города N, учитывая соображения безопасности и интересы создания комфортной городской среды, приняла решение об установлении в местах массового пребывания людей (парки, объекты улично-дорожной сети, торговые объекты, церкви, дворы и подъезды и пр.) камер видеонаблюдения с возможностью идентификации лиц. Хранение записанного камерами массива информации обеспечивалось в рамках единой информационной системы, создаваемой и администрируемой городскими властями. Данные из системы предоставлялись широкому кругу государственных и муниципальных субъектов, а также коммерческим организациям. Спустя некоторое время доступ к записям камер стал продаваться в сети Интернет.

Согласно кейсу, установка и последующая эксплуатация видеокамер оспаривались правозащитниками. По мнению последних, фиксируемые камерами изображения лиц и информация об их перемещениях являются персональными данными, обработка которых возможна по общему правилу лишь при условии предварительного письменного согласия субъекта. Кроме того, правозащитники обращали внимание на отсутствие у граждан возможности направления в администрацию требования об исключении своих пер-

сональных данных из информационной системы. Возражения правозащитников вызывало и бездействие администрации, уклоняющейся от уведомления граждан об алгоритмах обработки записываемых изображений и их дальнейшей судьбе.

В соответствии с фабулой командам за несколько дней до даты дебатов жребием была присвоена одна из двух ролей кейса — *роль «администрации»* и *роль «правозащитников»*. В соответствии с заданными ролями участникам было необходимо развить аргументы своих сторон исходя из изложенных фактов. Система аргументов ограничивалась лишь правилами об истинности фактической стороны фабулы и о недопустимости дополнения кейса новыми фактами. При выстраивании аргументов команды опирались на положения действующего законодательства, правоприменительную практику, российский и зарубежный опыт.

Дебаты проводились в соответствии с заранее разработанным регламентом, в рамках которого предполагались десятиминутные выступления команд с презентациями своих позиций, выступления команд с приведением контраргументов на позиции противоположной стороны, выступления с заключительными словами и выводами. По завершении выступлений командам была предоставлена возможность вступить в открытую дискуссию по анализируемым проблемам. В заключительной части выступали эксперты, которые озвучили свои вопросы и оценили услышанное.

В качестве экспертов в дебатах приняли участие ученые и практики — *Д.А. Липин*, заместитель исполнительного директора — руководителя Аппарата Ассоциации юристов России, ответственный секретарь Комиссии АЮР по новым технологиям и правовому обеспечению цифровизации общества, *Д.Р. Салихов*, кандидат юридических наук, ассистент кафедры конституционного и муниципального права МГУ имени М.В. Ломоносова, *И.А. Пубаев*, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Волго-Вятского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

В рамках выступлений команды старались выстроить свою аргументацию в соответствии с логикой ответов на три ключевых вопроса кейса:

- 1) о возможности определения информации, обрабатываемой при помощи городских систем видеонаблюдения, в качестве персональных данных;
- 2) о наличии у органов местного самоуправления полномочий по внедрению данных систем;
- 3) о юридических условиях допустимости внедрения систем видеонаблюдения с технологией идентификации лиц в городское пространство.

Команда *правозащитников* сформулировала позицию о неправомерном использовании городскими властями систем видеонаблюдения при заданных в кейсе условиях. В качестве аргументов были приведены следующие доводы.

*Во-первых*, в силу максимально широкого определения понятия персональных данных в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее — Закон «О персональных данных») записываемые городской системой изображения физических лиц могут быть определены в качестве персональных данных. К подобному выводу возможно

прийти, учитывая, что использование записываемых изображений в совокупности с иной доступной информацией позволяет осуществить *косвенную идентификацию* физических лиц, т.е. *установить принадлежность данных к определенному или определяемому физическому лицу*. Кроме того, сами изображения характеризуют физиологические и биологические особенности граждан и при определенных условиях в дальнейшем могут использоваться для установления их личности, а значит, приобретать свойства биометрических персональных данных. Последнее возможно, например, при использовании записей с камер видеонаблюдения коммерческими организациями для определения предпочтений граждан и последующего направления в их адрес персонализированных предложений.

По мнению «правозащитников», в Законе «О персональных данных» не предусмотрены основания, позволяющие органам местного самоуправления без согласия граждан осуществлять обработку их персональных данных при помощи видеоустройств (ч. 1 ст. 6 Закона). Например, получение такого согласия не требуется в случае, если обработка персональных данных необходима для осуществления и выполнения функций, полномочий и обязанностей, законодательно возложенных на оператора персональных данных. Вместе с тем положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» соответствующие полномочия на органы местного самоуправления не возлагаются.

*Во-вторых*, «правозащитники» отметили, что законодательство о персональных данных исчерпывается федеральными законами, которые выступают единственно возможной формой определения случаев и особенностей обработки персональных данных. Следовательно, органы местного самоуправления не уполномочены муниципальными правовыми актами произвольно определять случаи обработки персональных данных при помощи систем видеонаблюдения с возможностью идентификации лиц, а также порядок обработки таких изображений.

Иное означало бы то, что органы местного самоуправления будут обрабатывать разный, определяемый по своему усмотрению, объем персональных данных граждан при внешне сходных ситуациях в муниципальных образованиях. Это может обернуться рисками, связанными с разным уровнем защищенности права на персональные данные в зависимости от места проживания физического лица.

*В-третьих*, команда «правозащитников» признала, что применение в городском пространстве систем видеонаблюдения с технологией идентификации может быть оправдано, однако в дальнейшем возможно лишь при условии законодательного делегирования соответствующих полномочий органам местного самоуправления и нормативного определения порядка обработки персональных данных, собираемых посредством таких технологий.

Кроме того, «правозащитники» подчеркнули, что обработка персональных данных, собираемых посредством применения систем видеонаблюдения с возможностью идентификации лиц, должна осуществляться при строгом соблюдении установленных принципов обработки персональных данных.

Среди наиболее значимых принципов «правозащитники» выделили принцип соотношения срока хранения персональных данных с целями их обработки, принцип своевременного уничтожения изображений физических лиц из муниципальных информационных систем, а также сохранение конфиденциальности полученной информации. Следовательно, органы местного самоуправления не вправе передавать собранные персональные данные для использования иными лицами, а записи изображений граждан не могут храниться в информационных системах бессрочно и должны быть уничтожены по требованию субъектов персональных данных либо при отпадении оснований для их хранения.

«Правозащитники» также отметили, что полноценное внедрение в городское пространство систем видеонаблюдения с возможностью идентификации лиц возможно лишь при условии использования таких технологий, которые обеспечивают высокоточную и свободную от ошибок идентификацию. К сожалению, в настоящее время такие ошибки случаются, и это оборачивается неправомерным ограничением прав граждан. Из анализа открытых информационных источников можно узнать о случаях, когда интеллектуальные системы видеонаблюдения «путали» близнецов либо ошибочно устанавливали тождество между изображениями различных физических лиц<sup>7</sup>.

Немаловажно и то, чтобы использование систем видеонаблюдения с технологией идентификации лиц было свободно от разнообразного рода злоупотреблений и несанкционированного вмешательства в работу видеосистем. Достижению этой цели будет служить всесторонняя защита систем видеоналитики и информационных систем хранения данных, а также совершенствование механизмов уголовной и гражданско-правовой ответственности за получение несанкционированного доступа к персональным данным и за их противоправное разглашение.

Показательно, что Европейская комиссия в начале 2020 г. обсуждала вопрос о введении временного моратория на использование систем распознавания лиц в общественных местах ввиду недостаточной точности применяемых технологий и отсутствия полноценных исследований об их влиянии на общество. Кроме того, в Европейском союзе в Общем регламенте по защите данных (GDPR) гарантируется право граждан на получение информации относительно механизма работы применяемых органами государственной власти и местного самоуправления алгоритмов обработки персональных данных и юридических последствий данного применения<sup>8</sup>.

Совершенно иной взгляд на обсуждаемую проблему представила команда «администрации», которая привела следующие аргументы.

*Во-первых*, команда «администрации» настаивала на том, что информация, обрабатываемая при приме-

<sup>7</sup> См., например: Жителя Москвы оштрафовали за нарушение режима самоизоляции братом-близнецом // Информационное агентство Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/society/2932330.html> (дата обращения: 01.05.2020) ; Жительница Сахалина уверяет, что за нарушение карантина ее оштрафовали из-за ошибки системы распознавания лиц // Сибирь. Реалии. URL: <https://www.sibreal.org/a/30555815.html> (дата обращения: 01.05.2020).

<sup>8</sup> См.: Margot E. Kaminski. The Right to Explanation, Explained // Berkeley Technology Law Journal. 2019. Vol. 34:189. P. 189–218.

нении систем видеонаблюдения с технологией идентификации лиц, в целом не подпадает под правовой режим биометрических персональных данных. По мнению «администрации», технологии видеоаналитики внедряются в городское пространство в целях наблюдения не за гражданами, а за общественными территориями. В силу того что именно территория, городские объекты выступают в качестве основного объекта наблюдения, об обработке персональных данных говорить не приходится. Кроме того, команда «администрации» подчеркнула, что для определения той или иной информации в качестве биометрических персональных данных важен идентифицирующий потенциал соответствующих сведений. Представители «администрации» указали, что изображение конкретного человека, попадающего в кадр системы видеонаблюдения, лишь «распознается» без последующей идентификации и установления личности. В самой информационной системе, обеспечивающей работу камер, персональные данные конкретных граждан не хранятся. Иными словами, системы не устанавливают тождество, а лишь констатируют возможное сходство (аналогичные действия совершает, например, сотрудник правоохранительных органов, имеющий фоторобот предполагаемого преступника, когда сравнивает человека на улице с фотороботом).

По мнению команды «администрации», в связи с тем, что доступ к системе видеонаблюдения и базам данных имеют правоохранительные органы, об обработке биометрии можно вести речь лишь в случае, когда происходит сопоставление данных в информационной системе с имеющимися у правоохранительных органов изображениями разыскиваемых лиц. Однако в таких ситуациях законодательство допускает обработку персональных данных, в том числе биометрических, при отсутствии согласия субъекта персональных данных. Свою позицию команда подкрепила материалами российской судебной практики, в которой суды аналогичным образом решали вопрос о правовом режиме информации, собираемой посредством систем видеонаблюдения с технологией идентификации лиц<sup>9</sup>. Представители «администрации» подчеркнули, что обработка видеосистемами изображений попадающих в кадр граждан и их последующая запись осуществляются на основании ст. 152.1 Гражданского кодекса РФ. Положениями данной статьи допускается использование изображений граждан в государственных, общественных и иных публичных интересах, а также в случаях, если такие изображения получены в местах, открытых для свободного посещения. Основной целью установки камер выступает цель защиты правопорядка и безопасности. Опреде-

ленными функциями в данной сфере органы местного самоуправления наделяются в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (ст. 12).

*Во-вторых*, представители «администрации» настаивали на наличии у органов местного самоуправления полномочий по принятию решений об установке интеллектуальных систем видеонаблюдения. Свою позицию команда обосновала ссылками на *региональные и муниципальные программы «Безопасный город»*: во исполнение данных документов производится установка видеокamer как элементов одноименного аппаратно-программного комплекса. Использование систем видеонаблюдения с функциями видеоаналитики и биометрической идентификации также рассматривается в качестве одного из мероприятий утвержденного Минстроем России *стандарта «Умного города»*, в котором подчеркивается необходимость синхронизации новых систем видеонаблюдения с уже имеющимися и установленными в том числе в рамках АПК «Безопасный город»<sup>10</sup>. При этом в рамках программы «Умного города» тестируются проекты внедрения функций видеозаписи и технологий распознавания (идентификации) лиц в иные устройства, например в домофоны.

*В-третьих*, команда «администрации» привела российские и зарубежные статистические данные, подтверждающие высокий позитивный вклад интеллектуальных систем видеонаблюдения в обеспечение общественной безопасности, предупреждение и раскрытие преступлений, улучшение качества городских услуг и работы коммунальных служб. В качестве условий применения подобных технологий команда администрации сформулировала условие о наличии текстовых предупреждений в общественных местах о применении на их территориях интеллектуальных систем видеонаблюдения.

Таким образом, по мнению «администрации» целью вводимых ограничений прав граждан являются предусмотренные ч. 3 ст. 55 Конституции РФ цели, а сами системы внедряются в строгом соответствии и на основании федеральных законов.

Состоявшаяся дискуссия показала всю сложность проблем и наличие широкого пласта вопросов, которые следует разрешить в том числе на законодательном уровне. Избранный формат дебатов позволил рассмотреть значительный объем спорных вопросов, а течение дискуссии позволило участникам эффективно представить свои аргументы и контраргументы на доводы аргументов. Внесенные известными событиями коррективы, превратившие форму дебатов в дистанционную, не только не препятствовали ходу обсуждения, но и обеспечили большую вовлеченность участников и экспертов, находящихся в разных уголках страны.

<sup>9</sup> См.: Решение Савеловского районного суда города Москвы от 6 ноября 2019 г. по делу № 2а-577/19. URL: <https://www.mosgorsud.ru/rs/savolovskij/services/cases/kas/details/988f386e-be51-47b0-b48f-e871043ef1fc?participants=%D0%BF%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B0> (дата обращения: 01.05.2020).

<sup>10</sup> См.: Базовые и дополнительные требования к умным городам (стандарт «Умный город») (утв. Минстроем России 04.03.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

## References

1. Kaminski M.E. The Right to Explanation, Explained / M.E. Kaminski // Berkeley Technology Law Journal. 2019. Vol. 34. P. 189–218.

## Безопасность городской среды в контексте распространения COVID-19\*

Соснин Дмитрий Петрович, советник Фонда развития гражданских инициатив «Диалог», кандидат политических наук  
uldps@mail.ru

Рассматривается сложившийся в последние годы в российской практике подход к оценке безопасности городской среды. Анализируется опыт обеспечения безопасности городских территорий на примере Москвы, в контексте противодействия распространению новой коронавирусной инфекции. Автор приходит к выводу о необходимости корректировки концептуальных подходов и методики оценки безопасности городской среды с учетом необходимости обеспечения социального дистанцирования в случаях распространения эпидемий в будущем.

**Ключевые слова:** безопасность городской среды, санитарно-эпидемиологическое благополучие, социальное дистанцирование, индикаторы оценки безопасности.

### Security of the Urban Environment from the COVID-19 Distribution Perspective

Sosnin Dmitriy P., Adviser at Civil Initiative Development Foundation Dialogue, PhD (Political Science)

The article considers the approach that has developed in recent years in Russian practice to assess the safety of the urban environment. The article analyzes the experience of ensuring the security of urban areas, using the example of Moscow, in the context of countering the spread of a new coronavirus infection. The author comes to the conclusion that it is necessary to adjust the conceptual approaches and methods of assessing the safety of the urban environment, taking into account the need to ensure social distance in cases of epidemic spread in the future.

**Keywords:** safety of urban environment, sanitary and epidemiological welfare, social distancing, indicators for safety assessment.

Пандемия новой коронавирусной инфекции COVID-19 и угроза ее повторений заставляет пересмотреть ранее сложившиеся представления о безопасности городской среды. Распространение заболевания наиболее быстрыми темпами происходило в крупных городах с высокой плотностью населения и большой ежедневной его мобильностью. Параметры городской среды (например, характер и высотность застройки, наличие мест массового скопления людей, «узкие места» в транспортных системах, доступность медицинской помощи) оказывали существенное влияние на количество заболевших на конкретной территории. Ключевой проблемой мегаполисов, таких как Москва, являлась их переуплотненность. Стремление девелоперов максимизировать плотность жилой и деловой застройки подвергалась критике многими урбанистами и ранее. Анализ подходов в зарубежной практике по снижению рисков переуплотнения городской среды можно найти, например, в работах ведущего российского урбаниста В.Л. Глазычева<sup>1</sup>. Опыт борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции показывает, что обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения должно теперь стать одним из ключевых критериев при оценке безопасности городской среды и подготовке соответствующих управленческих решений.

Обзор использования термина «городская среда» в контексте обеспечения ее безопасности представлен в работе Е.С. Шугриной «Может ли муниципальный контроль обеспечить безопасность городской среды: реформа контрольно-надзорной деятельности и судебная практика»<sup>2</sup>. Как отмечает

Е.С. Шугрина, термин «городская среда» является сложным и многоаспектным, понимаемым разными экспертами по-разному. В российских юридических документах, в частности в документах Минстроя России, городская среда оценивается по критериям комфортности, экологичности и здоровья, идентичности и разнообразия, современности и актуальности, эффективности управления, безопасности.

Сложившийся в последние годы в российской практике подход к оценке безопасности городской среды отражен в методике формирования индекса качества городской среды (далее — методика), утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р (с изм. и доп. от 05.11.2019)<sup>3</sup>. В Приложении 1 к методике содержится перечень 36 основных индикаторов для расчета индекса качества городской среды (некоторые индикаторы включают в себя по несколько показателей). В описании оценок значений пяти индикаторов напрямую указано, что они характеризуют безопасность городской среды:

- Доля погибших в дорожно-транспортных происшествиях — индикатор характеризует безопасность улично-дорожной сети города.

- Уровень доступности городской среды для инвалидов и иных маломобильных групп населения — индикатор характеризует адаптированность (доступность и безопасность) городской среды для инвалидов и иных маломобильных групп населения.

ной деятельности и судебная практика // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 1. С. 86–99.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды» (с изменениями и дополнениями) доступно по ссылке: URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/72204984/>

<sup>1</sup> Глазычев В.Л. Урбанистика М. : Европа, 2008. 220 с.

<sup>2</sup> Шугрина Е.С. Может ли муниципальный контроль обеспечить безопасность городской среды: реформа контрольно-надзор-

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00752.

- Доля освещенных частей улиц, проездов, набережных на конец года в общей протяженности улиц, проездов, набережных — индикатор характеризует возможность способствовать продлению времени социальной и коммерческой активности в городе, а также безопасность улично-дорожной сети города.

- Безопасность передвижения вблизи учреждений здравоохранения, образования, культуры и спорта — индикатор характеризует качество и безопасность городской инфраструктуры для посещения объектов здравоохранения и образования, культуры и спорта.

- Количество дорожно-транспортных происшествий по отношению к численности населения в городе — индикатор характеризует уровень угрозы для жизни и здоровья жителей города в связи с разного рода рисками, вызванными несовершенством его инфраструктуры.

Индекс качества городской среды (далее — индекс) формируется Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ. Для представления методики расчета индекса и результатов ее применения к российским городам создан специальный сайт (в 2018 г. оценено 1114 городов, в 2019 г. — 1115)<sup>4</sup>. Интересно отметить, что на данном сайте к критерию «безопасность» отнесены дополнительно следующие два индикатора:

- Доля площади многоквартирных домов, признанных аварийными, в общей площади многоквартирных домов.

- Доля озелененных территорий общего пользования в общей площади зеленых насаждений.

При этом индикатор «Уровень доступности городской среды для инвалидов и иных маломобильных групп населения» на сайте «Индекс качества городской среды» отнесен к критерию «эффективность управления», несмотря на то что в тексте Распоряжения Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 г. № 510-р указано, что он характеризует доступность и безопасность городской среды для инвалидов.

Анализ индикаторов для расчета индекса качества городской среды показывает, что используемая в настоящее время Минстроем России концепция безопасности городской среды включает в себя следующие составные (но неравные) части: безопасность дорожного движения в городе (ей прямо посвящена половина индикаторов, частично еще два), экологическая безопасность (один индикатор), жилищная безопасность (один индикатор), безопасность от уличной преступности (один индикатор). Как мы видим, при таком подходе концепция безопасности городской среды де-факто строится вокруг безопасности дорожного движения, а компоненты, связанные с обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия населения, в явном виде отсутствуют.

Очевидно, что одним из последствий пандемии COVID-19 станет возрастание приоритета ценности безопасности во всех сферах жизни, в том числе в вопросах формирования комфортной город-

ской среды. Контуры складывающегося на наших глазах нового понимания «качественной городской среды» можно уже увидеть в тех управленческих практиках, которые применялись в ходе борьбы с распространением коронавируса весной 2020 г. Несмотря на специфику реагирования на пандемию в разных странах, значительная часть принятых мер была основана на рекомендациях Всемирной организации здравоохранения и была в целом одинакова или по крайней мере основана на одинаковых подходах. В настоящей статье анализируется российский опыт обеспечения безопасности городской среды, прежде всего на примере Москвы, в контексте противодействия распространению инфекции COVID-19, который безусловно строился с учетом опыта Китая, Италии, Германии, США и других стран, столкнувшихся с пандемией раньше России.

Первым нормативным подтверждением опасности коронавируса для России стало Постановление Правительства Российской Федерации от 31 января 2020 г. № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих»<sup>5</sup>, которым в указанный перечень была внесена коронавирусная инфекция (2019-nCoV).

С 19 марта 2020 г. в России был введен режим изоляции, установленный Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18 марта 2020 г. № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019»<sup>6</sup>. Документом предписывалось высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации обеспечить изоляцию всех лиц, прибывающих на территорию Российской Федерации, продолжительностью 14 календарных дней со дня их прибытия, а также принять меры по введению режима повышенной готовности. Отметим, что к моменту выхода данного постановления режим повышенной готовности был уже введен во многих субъектах Российской Федерации. Например, в Москве режим повышенной готовности был введен еще 5 марта 2020 г. Указом мэра № 12-УМ<sup>7</sup>. В дальнейшем нормативно-правовое регулирование борьбы с распространением коронавирусной инфекции в Москве осуществлялось преимущественно путем внесения изменений и дополнений именно в данный указ.

Первое же изменение от 10 марта 2020 г. касалось обеспечения безопасности городской среды в условиях распространения COVID-19: был введен временный запрет на проведение на территории города спортивных, зрелищных, публичных и иных

<sup>4</sup> Индекс качества городской среды. URL: <http://индекс-городов.рф>

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 31 января 2020 г. № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202002030005>

<sup>6</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 18 марта 2020 г. № 7 «Об обеспечении режима изоляции в целях предотвращения распространения COVID-2019». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003190001>

<sup>7</sup> Указ мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности». URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43503220/>

массовых мероприятий с числом участников более 5000 человек<sup>8</sup>. Редакцией указа от 16 марта ограничения по количеству участников были ужесточены до 50 человек и распространены на мероприятия в зданиях, строениях, сооружениях (помещениях в них)<sup>9</sup>. С 25 марта было приостановлено проведение в городе Москве досуговых, развлекательных, зрелищных, культурных, физкультурных, спортивных, выставочных, просветительских, рекламных и иных подобных мероприятий с очным присутствием граждан, а также оказание соответствующих услуг, в том числе в парках культуры и отдыха, торгово-развлекательных центрах, на аттракционах и в иных местах массового посещения граждан<sup>10</sup>. С 28 марта приостановлено посещение гражданами территорий общегородского значения: ВДНХ, парков имени М. Горького, «Сокольники» и «Зарядье», музеев-заповедников «Царицыно» и «Коломенское», музея-усадьбы «Кусково»<sup>11</sup>.

Приведенные примеры позволяют реконструировать управленческую логику обеспечения безопасности городской среды в условиях пандемии. Фактически осуществлялось своего рода ее временное зонирование. В структуре городской ткани выделялись общественные пространства массового посещения граждан. Они неявно делились на «жизнеобеспечивающие» — доступ к которым нельзя ограничивать даже в условиях пандемии, например уличная сеть, транспортные системы (такие как метро), и все остальные («менее критичные») — культурно-досуговые, спортивные, рекреационные, посещение которых было временно приостановлено.

29 марта в Указ мэра Москвы № 12-УМ были внесены изменения<sup>12</sup>, обязывающие граждан соблюдать дистанцию до других граждан не менее 1,5 метра (социальное дистанцирование), в том числе в общественных местах и общественном транспорте (за исключением такси). Органам власти, организациям и индивидуальным предпринимателям было предписано обеспечить соблюдение гражданами социального дистанцирования, в том числе путем нанесения специальной разметки и установления специального режима допуска. Таким обра-

зом, базовым требованием к санитарно-эпидемиологической безопасности городской среды стало обеспечение социального дистанцирования, а в самой «физической» среде появились новые элементы, такие как специальная разметка. Очевидно, что в период быстро набравшей обороты пандемии провести трансформацию «физической» части городской среды в сжатые сроки было невозможно. Соблюдение социального дистанцирования обеспечивалось в основном за счет введения разного рода режимом допуска, графиков посещения, ограничения количества и частоты перемещений граждан, а также создания элементов навигации.

Так как угроза появления новых пандемий будет достаточно долго присутствовать в актуальном общественном сознании и сознании управленцев, можно прогнозировать, что новые проекты по формированию комфортной городской среды будут разрабатываться с учетом необходимости обеспечения социального дистанцирования, в ситуациях повторного введения соответствующих ограничений. Как отмечает И.Е. Кабанова, «значительная доля мероприятий в сфере обеспечения безопасности городских территорий коррелирует с мероприятиями по благоустройству»<sup>13</sup>. Требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству, порядок и периодичность их проведения содержатся в Правилах благоустройства, принимаемых на муниципальном уровне. В этой связи новые требования, основанные на опыте организации социального дистанцирования в период распространения COVID-19, должны найти свое отражение в Правилах благоустройства и других муниципальных правовых актах, прямо или косвенно затрагивающих вопросы создания комфортной и безопасной городской среды.

Потребуется корректировки в части безопасности и система оценки качества городской среды, используемая Минстроем России. Как уже отмечалось в настоящей статье, действующая методика расчета Индекса городской среды содержит в качестве одного из критериев «безопасность». При этом индикаторы данного критерия ориентированы прежде всего на безопасность дорожного движения. Представляется целесообразным сделать оценку по критерию «безопасность» Индекса городской среды более сбалансированной, в частности дополнив ее индикатором, раскрывающим степень обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на соответствующей территории.

<sup>13</sup> Кабанова И.Е. Благоустройство и безопасность городских территорий: распределение ответственности между органами местного самоуправления и частными лицами // Местное право. 2019. № 3. С. 18.

<sup>8</sup> Указ мэра Москвы от 10 марта 2020 г. № 17-УМ «О внесении изменения в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ». URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43512220/>

<sup>9</sup> Указ мэра Москвы от 16 марта 2020 г. № 21-УМ «О внесении изменения в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ». URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43541220/>

<sup>10</sup> Указ мэра Москвы от 25 марта 2020 г. № 28-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ». URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43570220/>

<sup>11</sup> Указ мэра Москвы от 26 марта 2020 г. № 31-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ». URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43582220/>

<sup>12</sup> Указ мэра Москвы от 29 марта 2020 г. № 34-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ». URL: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/43620220/>

#### Литература

1. Глазычев В.Л. Урбанистика / В.Л. Глазычев. Москва : Европа, 2008. 220 с.
2. Кабанова И.Е. Благоустройство и безопасность городских территорий: распределение ответственности между органами местного самоуправления и частными лицами / И.Е. Кабанова // Местное право. 2019. № 3. С. 17–24.
3. Шугрина Е.С. Может ли муниципальный контроль обеспечить безопасность городской среды: реформа контрольно-надзорной деятельности и судебная практика / Е.С. Шугрина // Правоприменение. 2019. Т. 3. № 1. С. 86–99.

## Безопасность в городе и районе: роль соседей

**Кузнецов Сергей Александрович**, руководитель общероссийского проекта «Добрые соседи», федеральный координатор всероссийской акции «Международный день соседей», руководитель направления «Менеджер местного сообщества» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), кандидат политических наук ser\_kuz@mail.ru

В этой статье рассматриваются вопросы безопасности на уровне дома, двора или микрорайона — самой близкой к жителям территории, включающей большой объем разного имущества и разных, а следовательно, непростых взаимоотношений между собственниками этого имущества (жилищного и нежилищного,) в том числе и в вопросах безопасности. Говорится об основных вопросах безопасности соседского сообщества и тех шагах, которые может самостоятельно предпринять организация жителей-соседей или отдельные активные жители для того, чтобы вместе противостоять возникающим угрозам и совместно, организованно следить за сохранностью и безопасностью своего жилища, придомовой территории и коммуникаций.

**Ключевые слова:** безопасность, соседи, соседские сообщества, многоквартирный дом, город, безопасный город, безопасная среда, менеджер местного сообщества, день соседей.

### City and District Security: The Role of Neighbors

**Kuznetsov Sergey A.**, Head of the All-Russian Project Good Neighbors, Federal Coordinator of the All-Russian Campaign International Neighbors' Day, Head of the Local Community Manager Program of the National Research University Higher School of Economics (NRU HSE), PhD (Political Science)

The article reviews security issues on the level of an apartment block, yard or micro-district, the nearest territory to the citizens, which includes a lot of different property and various and consequently complicated relations between the owners of such property (housing and non-housing), inter alia, in security issues. The authors talk about the key security issues of a neighbor community and the steps that can be taken by a neighbor organization or single proactive citizens to jointly confront the originating threats, monitor the integrity and security of their dwelling, adjacent territory and utility systems in an organized manner.

**Keywords:** security, neighbors, neighbor communities, apartment block, city, safe city, safe environment, local community manager, neighbors' day.

В последние годы в России вопросы безопасности снова стали весьма актуальными, важными и чувствительными для жителей наших городов, микрорайонов, дворов и подъездов. Наравне с вопросами *управления* многоквартирными домами, в том числе *содержания* нашего имущества и развития добрососедских отношений, все больше внимания уделяется вопросам защиты дома и двора от возможных опасностей и чрезвычайных ситуаций. Домофоны, шлагбаумы<sup>1</sup>, консьержи, захламление холлов, пожарное оборудование — в контексте обеспечения безопасности эти вопросы имеют довольно серьезное значение, хотя для жильцов дома являются близкими и ежедневными. Данные вопросы волнуют и простых жителей, и представителей органов управления домом, а еще специалистов местной администрации и контрольно-надзорных органов. Жители стараются сделать свой дом, свою территорию безопаснее, все больше задумываясь о том, что они сами могут сделать для защиты своего пространства, чтобы уберечь его от незваных гостей и неприятностей. Это становится и зоной интересов и ответственности представителей органов управления домом. В партнерстве с управляющей организацией, представителями администрации и контрольно-надзорных органов активные жители во многих регионах формируют безопасную среду на своей территории<sup>2</sup>.

Речь идет не только об *общественной* безопасности, но и о вопросах технологической, в том числе технической (включая пожарную), безопасности, технологиях предупреждения, диспетчеризации и локализации опасных ситуаций. Кроме того, надо говорить о целом комплексе технических средств и методических материалов, которые могут быть созданы для безопасности района или микрорайона, об основных вопросах безопасности соседского сообщества и тех шагах, которые могут самостоятельно предпринять активные жители для того, чтобы вместе противостоять возникающим угрозам и совместно, организованно следить за сохранностью и безопасностью своего жилища, придомовой территории и коммуникаций. Так как это целый комплекс тесно связанных вопросов, то он требует особого подхода к управлению, обучению, а также к формированию системы работы на локальных территориях через создание, например, общественных советов по безопасности или рабочих групп при местных администрациях. Такие вопросы обсуждают, например, на уровне общественных префектур, которые представлены в нескольких регионах России, а также в рамках работы многочисленных советов территорий и органов территориального общественного самоуправления, которые активно работают в большинстве регионов нашей большой страны.

Говоря о безопасности, принято рассматривать два направления — техническую (технологическую) и общественную, связанную с поведением жителей и в доме, и во дворе, и на территории микрорайона.

<sup>1</sup> Официальный портал Мэра и Правительства Москвы mos.ru. <https://www.mos.ru/news/item/65773073/>

<sup>2</sup> См., например, опыт ТОС Волгоградской области. URL: <https://tosvo.volganet.ru/news/bgd>

Оба направления важны для территории, так как затрагивают значимые аспекты жизни жителей.

Вопросы безопасности очень чувствительны для соседского сообщества. В России далеко не все и не всегда готовы объединяться так же, как в других странах, где все жители занимаются обустройством домов и дворов. В нашей стране еще пока сложно следить за сохранностью общедомового имущества. Нужно долго разбираться, что в него входит, кто им управляет, кому принадлежит и кто за что ответственен. Но жители уже точно готовы реагировать на чужих людей на своей территории, на машины, которые мешают проезду специальной техники или оставлены надолго без присмотра во дворах, на захламенение общих коридоров и холлов. Жильцы многоквартирных домов вполне готовы объединяться с соседями для того, чтобы всем вместе воздействовать на тех, кто нарушает правила безопасности и может стать причиной неприятных событий. Как правило, жильцы уже знают основные организации, которые могут принять жалобу в случае нарушения прав или интересов. И это понимание вселяет уверенность в собственных силах, а значит, и готовность объединяться на уровне дома или подъезда и делать важные шаги в вопросах защиты своего дома.

Надо сказать, что *безопасность* в доме — понятие, важное со всех точек зрения. Большинство с детства воспитаны, что надо закрывать двери, проверять, выключен ли утюг или плита, а также перекрывать воду и минимизировать громкий шум в неурочное время. Однако постепенно жильцы начинают задумываться о том, что все большее количество вопросов следует решить, посмотрев на них не только с обычной точки зрения, но и со стороны предупреждения различных негативных ситуаций. Так, например, куча неубранного мусора около ближайшей помойки может стать причиной возникновения пожара. Или плохо закрытые чердак и подвал могут стать потенциальной зоной интереса преступников. Для того чтобы не волноваться по этому поводу, во многих многоквартирных домах серьезно подошли к вопросу выдачи ключей от «стратегических» помещений дома и ввели регламент, урегулировав ситуации, связанные с тем, когда можно в них заходить посторонним и кто должен их сопровождать<sup>3</sup>.

В последнее время стали активно перенимать иностранный опыт и продумывать, как можно его использовать в наших дворах. Несколько лет назад в Норвегии активистам организации жителей (аналог нашего ТОСа) удалось добиться установки искусственных неровностей, знаков ограничения скорости и камер наблюдения во внутриворотовом проезде, где ранее автомобили ездили, превышая скорость. Коллективно оценив ситуацию и обратившись в полицию, жители близлежащих домов снизили потенциальную опасность для пешеходов. Такие же меры предполагается принять во многих городах и селах. В России также накоплен и свой

богатый опыт — в московском районе «Ховрино» в рамках соседской активности одного из кафе (по аналогии с соседским центром) состоялись бесплатные семинары для детей и взрослых, которые были посвящены правилам поведения в экстренных случаях, а также поведению ребенка, если он потерялся или его пытаются украсть.

Сегодня приходится сталкиваться с ситуацией, когда и со стороны государства, и со стороны жителей на руководителей общественных объединений жителей накладываются большие обязанности и ответственность. Руководители таких организаций должны быть специалистами во многих вопросах<sup>4</sup>. В том числе в вопросах управления и технического обслуживания дома, работы с населением, обеспечения безопасности. При этом эти люди зачастую остаются общественниками, самовыдвиженцами, которые не имеют необходимых навыков и не получают вознаграждение. Как правило, органы власти, специализированные организации не проводят разъяснительной работы о том, что ждет такого человека на его должности, и о том, к кому он сможет обратиться за содействием и консультацией. В нормативных актах отсутствует методика работы таких активистов. Сказанное имеет большое значение и может повлечь серьезные последствия с учетом того, что под безопасностью давно подразумевается намного больше, чем огнетушитель и домофон. Иными словами, представители организаций жителей становятся уязвимыми в своей работе.

Отдельным блоком стоят **вопросы безопасности при организации местных и соседских праздников** — дней двора, международного дня соседей и прочих массовых мероприятий. Дни соседей, праздники двора и субботники — все эти события с каждым годом становятся все более важными для соседского сообщества, а значит, от руководителей органов управления домом, помимо вопросов собственно менеджмента и бухгалтерии, требуются знания и в контексте обеспечения безопасности, а следовательно, их подготовка должна проводиться с учетом правил и рекомендаций органов власти<sup>5</sup>.

В последнее время много говорится об объединении жителей и большом влиянии добрососедских технологий на развитие территорий и повышение качества жизни. При этом не всегда уделяется достаточно времени и внимания вопросам организации и безопасности при реализации этих технологий и организации различных мероприятий или событий. Так, например, при проведении любых праздников во дворах домов важно учесть несколько основных моментов. Во-первых, нужно пригласить на этапе планирования мероприятия определенных специалистов, которые работают в том районе, где планируется провести праздник<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> См.: статья 161.1 Жилищного кодекса Российской Федерации.

<sup>5</sup> См., например: Разъяснение отдельных положений требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей. Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 272. URL: <https://12.xn--b1aew.xn--plai/document/7348662>

<sup>6</sup> Шомина Е.С., Кузнецов С.А. Жилищная культура и жилищные праздники. Информационно-методическое пособие. М., 2009.

<sup>3</sup> Пункт 3.3.5 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда. Утверждены Постановлением Госстроя РФ от 27 сентября 2003 г. № 170 // СПС «Гарант».

Например, для помощи в решении «первичных» вопросов безопасности нужно пригласить участкового полицейского. Он сможет помочь в определении безопасного места проведения, подготовке его с точки зрения обеспечения безопасности, взаимодействия с оперативными службами в случае необходимости. Кроме того, важно предупредить о большом событии представителей медицинских служб. Организаторам точно будет гораздо легче и увереннее, если они будут знать, что в случае необходимости о пострадавших позаботятся специалисты. С этим тесно связаны и вопросы комфортной городской среды<sup>7</sup>, в том числе — доступной среды. Так как в случае непродуманного и некомфортного доступа могут быть и некоторые происшествия с участием маломобильных людей.

Целесообразно приглашение в качестве полноценных участников или помощников специалистов из МЧС России. С одной стороны, они могут показать свою спецтехнику и умения, провести мастер-классы. С другой — они всегда готовы прийти на выручку в случае необходимости. Хорошей иллюстрацией могут стать Фестивали соседей, много лет проводимые в Тобольске, где площадка МЧС была одной из центральных. Эта площадка являлась очень наглядной и привлекавшей много участников — и детей, и взрослых.

Современные общественники часто подходят к вопросам безопасности формально. Часто они сотрудничают со специальными службами и больше времени уделяют подготовке с точки зрения безопасности только по требованию местной администрации. Большинство из них все-таки общественники, которым важно развить добрососедские отношения и решить вопросы на территории, и они не имеют необходимых компетенций для того, чтобы решить указанные вопросы при организации дворового соседского праздника.

Вместе с тем во многих законодательных актах на федеральном и региональном уровнях предусмотрены обязанности и ответственность тех, кто является организатором публичных мероприятий. К тому же ситуации, которые могут случиться, являются не такими уж абстрактными или слишком глобальными. Потенциальная опасность находится гораздо ближе и может быть чувствительнее, чем мы думаем. Например, пока большая часть жителей находится во дворе, их квартиры остаются без присмотра и могут стать мишенью для преступников<sup>8</sup>. Важно следить за домом и двором, пока идет праздник.

Можно привести и другой пример: при использовании открытого огня, фейерверков и газовых баллонов возможно возгорание; необходимо знать, как грамотно использовать огнетушители. Для того чтобы это предупредить, а также предупредить потенциальные чрезвычайные ситуации, необходимо заранее продумать пути эвакуации, способы связи

со специальными службами и другие важные моменты, которые будут очень полезны в случае происшествия. Всем организаторам больших мероприятий необходимо еще до начала его планирования ознакомиться с правилами и рекомендациями по их подготовке и действовать в соответствии с ними<sup>9</sup>.

С точки зрения технологических вопросов важным становится то, что сегодня на муниципальном уровне существуют и активно работают системы безопасности под общим названием «аппаратно-программный комплекс «Безопасный город»<sup>10</sup>. Являясь своеобразной объединительной площадкой в границах одного города, эта система включает в себя системы видеонаблюдения, газовые анализаторы, пожарные сигнализации и много других технических средств и возможностей. При этом она тесно связана с системой «единый номер 112»<sup>11</sup>, которая принимает все сигналы от граждан, и передает их необходимым службам. Было бы очень полезно и продуктивно, если бы каждый многоквартирный дом, который хотел бы уделить внимание вопросам безопасности, мог подключиться к такой системе. Но, к сожалению, из-за сложной бюрократической системы и сложностей взаимодействия с конечным ответственным специалистом для представителей организаций жителей эта система порой остается недоступной даже для ознакомления.

В то же время в рамках работы на территории района удается наладить сотрудничество с *единой диспетчерской службой*. В такой диспетчерской службе работают специалисты разных организаций, чья деятельность охватывает многие вопросы безопасности. Например, в городе Кирове в 2018 г. в рамках ежегодного форума «Время созидателя», организованного фондом «Вятская соборность»<sup>12</sup>, была проведена очень полезная для организации жителей экскурсия в «Региональный ситуационный центр 112». В рамках этой экскурсии были раскрыты все детали работы центра, смоделированы различные ситуации, обозначены достижения и болевые точки.

Важными для обеспечения безопасности могут быть простые и доступные технологии. Например, телефон и мессенджеры в социальных сетях. Специальная работа по поддержке соседской безопасности была разработана в сельском поселении Новопавловка Белоглинского района Краснодарского края<sup>13</sup>. В поселении создана стройная

<sup>7</sup> Портал <http://gorodsreda.ru/news/v-khakasii-komfortnaya-gorodskaya-sreda-stanet-eshche-i-dostupnoy/> Министерства строительства и ЖКХ Российской Федерации.

<sup>8</sup> См., например: Рекомендации Управления МВД РФ по Орловской области гражданам о том, как обезопасить свою квартиру. Более подробно см.: URL: <https://57.мвд.рф>, от 21.11.2019.

<sup>9</sup> Разъяснение отдельных положений требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 марта 2015 г. № 272. URL: <https://12.xn--b1aew.xn--p1ai/document/7348662>

<sup>10</sup> Распоряжение Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 2446-р «Концепция построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Более подробно см.: URL: <https://112.mos.ru>

<sup>12</sup> Более подробно о фонде см. на сайте фонда. URL: <https://вятскаясоборность.рф>

<sup>13</sup> Постановление администрации Новопавловского сельского поселения Белоглинского района Краснодарского края от 31 августа 2018 г. № 132 «Об утверждении муниципальной программы «Обеспечение безопасности населения Новопавловского сельского поселения Белоглинского района». URL: <https://npavlovka.ru/official-documents/documents/resolution/4619/>

и работающая система взаимодействия, включающая председателей 4 ТОСов, «квартальных» (объединяющих порядка 70 домов), и 5–7 «десятидворных» (отвечающих за взаимодействие с жителями 10 окружающих соседских домов); у администрации есть телефоны всех председателей ТОСов и «квартальных», а у них в свою очередь есть телефоны активных «десятидворных». Эта система в случае нештатной ситуации позволит администрации мобилизовать актив поселения за 15 минут, а всех жителей поселения в течение часа.

За несколько лет работы эксперты проекта «Добрые соседи» пришли к выводу, что положительный результат любых действий по комплексной безопасности домов, дворов и микрорайонов невозможен сегодня без полноценного участия в них всех заинтересованных сторон, включая представителей органов управления домом и активных жителей, органов власти, эксплуатирующих и ресурсоснабжающих компаний, представителей иных организаций, работающих на территории.

Общая заинтересованность и совместные действия могут помочь достичь максимально эффективного результата по обеспечению **общественной безопасности** на территории.

Особое внимание важно уделить обучению и просвещению представителей вышеназванных организаций, а также разработке методических программ и материалов для детей, молодежи и взрослых (за основу можно взять материалы, разработанные специальными службами и направленные на повышение грамотности в этой сфере среди населения). Нужен обмен опытом и изучение российских и зарубежных интересных практик, подготовка обучающих визитов и семинаров.

В рамках просвещения населения по вопросам безопасности важна демонстрация на общероссийском уровне реализации федеральных целевых программ, действующих в этой сфере, а также содействие во внедрении инновационных отечественных комплексов и технологий. В настоящее время наиболее активны в этом направлении МЧС России и МВД России.

Важно отметить, что каждый шаг, направленный на развитие соседской безопасности, все больше и больше касается вовлечения жителей и проведения большой просветительской работы с соседским сообществом. Из-за определенной сложности взаимодействия различных ведомств и преодоления бюрократических вопросов эта тема, к сожалению, не развивается быстро. Но вместе с этим она становится все больше и больше востребованной среди жи-

телей не только больших городов, но и небольших деревень. Жители начинают больше ее чувствовать и готовы больше применять на практике в своей обычной жизни.

Независимо от наличия или отсутствия дружной «команды соседей» каждый из собственников многоквартирного дома должен понимать свою личную и коллективную ответственность за соблюдение норм и требований безопасности. Житель многоквартирного дома должен понимать, что от его действий зависят жизнь и здоровье других людей.

Очевидно, что та работа, которую предстоит сделать для создания большой системы безопасности на территории, соседской безопасности, системы, в которую должны быть вовлечены все заинтересованные лица, очень велика и сложна. Работа по созданию системы комплексной безопасности требует консолидированной работы многих служб и общественных организаций, муниципальных и государственных органов. Это, в свою очередь, может повлечь за собой многочисленные проявления формализма и бюрократии, а также сложности во взаимодействии между указанными партнерами. Вместе с этим, учитывая заинтересованность и многократно декларируемую готовность органов федеральной власти развивать это направление, его развитие перспективно. В том числе потому, что это позволит снизить количество правонарушений и преступлений, совершаемых на территории, количество пожаров в жилом секторе и сделать более безопасными дороги и тротуары наших микрорайонов. В этой связи большое значение имеет возвращение к практике активного использования среди населения наглядной агитации и социальной информации МЧС России и МВД России.

Необходимо развитие специализированного обучения для руководителей объединений жителей по принципу обучения ответственных за противопожарное состояние. Представители же объединений жителей могут развернуть работу по просвещению жителей на их территории в вопросах комплексной безопасности. Средствам массовой информации на федеральном и региональном уровнях необходимо увеличить количество публикаций на эту тему и освещать проводимую работу. И конечно, необходимо выбрать координатора такой большой и важной работы на федеральном уровне. И пока коллеги на федеральном уровне делают этот выбор, на местном, муниципальном уровне важно начать эту работу и поддержать уже проводимую. Безопасность — очень важное дело для всех нас. Ей следует уделять достойное время и внимание.

### Литература

1. Шомина Е.С. Жилищная культура и жилищные праздники : информационно-методическое пособие / Е.С. Шомина, С.А. Кузнецов. Тверь : Научная книга, 2009. 160 с.
2. Шомина Е.С. Наш дом, наша улица / Е.С. Шомина. Пермь : ОТ и ДО, 2010. 100 с.

## К вопросу о некоторых особенностях финансового статуса муниципальных образований

**Гринчинко Надежда Яковлевна**, доцент кафедры конституционного и международного права Алтайского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент  
grinnadia@yandex.ru

**Игнатовская Ирина Ивановна**, доцент кафедры конституционного и международного права Алтайского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент  
ignatovskaya.asu@mail.ru

На основе действующего конституционного и финансового законодательства рассматриваются особенности правового регулирования статуса муниципальных образований. Анализ финансового законодательства и бюджетной практики свидетельствует как о заведомо недостаточных доходах местных бюджетов, так и об ограниченности полномочий органов местного самоуправления, связанных с формированием доходов. Показана роль Конституционного Суда РФ в устранении неоднозначности правового регулирования распределения расходных обязательств между различными уровнями публичной власти. Авторы обосновывают целесообразность комплексного подхода в совершенствовании финансово-правового регулирования статуса муниципальных образований, так как он неразрывно связан со статусом субъектов РФ и на обоих уровнях нет гармоничного соотношения доходных и расходных полномочий. На примере Алтайского края прослеживаются общие для России неоднозначные тенденции деятельности и развития муниципальных образований.

**Ключевые слова:** финансово-правовой статус, местный бюджет, собственные доходы, бюджетная обеспеченность, расходные обязательства, бюджетное выравнивание, инициативное бюджетирование.

### On Some Peculiarities of the Financial Status of Municipal Structures

**Grinchinko Nadezhda Ya.**, Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Altai State University, PhD (Law), Associate Professor

**Ignatovskaya Irina I.**, Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Altai State University, PhD (Law), Associate Professor

The article deals with the characteristics of legal regulation of the status of municipalities on the basis of the existing constitutional and financial legislation. The analysis of financial legislation and budget practice shows that local budgets income is insufficient and low, as well as that local government authorities have limited powers to generate revenue. It shows the role of the Constitutional Court of the Russian Federation in eliminating ambiguity of legal regulation of the allocation of expenditure commitments between different levels of the public authority. The author proves the reasons of a comprehensive approach to improving the financial and legal regulation of the status of municipalities, since it is inextricably linked to the status of the subjects of the Russian Federation and there is no harmonious ratio of revenue and expenditure powers at both levels. Using the example of Altai Krai it traces ambiguous trends in the activity and development of municipalities that are common to Russia.

**Keywords:** financial and legal status, local budget, municipal budget income, fiscal capacity, expenditure commitments, fiscal equalisation, proactive budgeting.

Правовое регулирование статуса муниципальных образований характеризуется противоречивыми и неоднозначными тенденциями. В сравнительно-историческом аспекте законодательство о местном самоуправлении в большей степени становится соответствующим принципу правовой определенности, ясности и недвусмысленности. Оно не сориентировано в достаточной степени на укрепление финансовой самостоятельности и бюджетной самодостаточности муниципальных образований. Неоднозначные вопросы с точки зрения места органов местного самоуправления в системе публичной власти, а также нечеткость в разграничении полномочий и финансовых обязательств по ним между различными публично-правовыми образованиями обусловили проблемы реализации прав как самих муниципальных образований, так и конституционных прав граждан. Закрепленный в Конституции РФ политико-правовой аспект местного самоуправления в долж-

ной мере не был согласован с экономико-правовым. Недостатки правового регулирования негативно сказываются на обеспеченности финансовыми ресурсами полномочий органов местного самоуправления. Существующие проблемы в бюджетной практике реализации конституционно-правовых норм о местном самоуправлении подтверждают целесообразность рационального преобразования правового регулирования статуса муниципальных образований. Предложения по его совершенствованию были сформулированы учеными более десяти лет назад. Так, еще в 2007 г. конституционно-правовую идею местного самоуправления как отделенную от государства форму управления местными делами известный ученый С.А. Авакьян характеризовал как заведомо дефектную. Он отмечал, что «не может быть в государстве помимо государственной власти иной формы публичной власти, отделенной от государственной власти и независимой от нее, но при этом

питающейся из государственной финансово-бюджетной “кормушки”»<sup>1</sup>. Представляется логически верным включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти в Российской Федерации<sup>2</sup>.

Для самостоятельности местного самоуправления, закрепленной конституционными нормами, необходимы соответствующие финансово-правовые условия и гарантии. При осуществлении финансовой деятельности муниципальными образованиями есть несколько видов задач, требующих своего решения. Во-первых, это задачи, связанные с точным и четким определением компетенции органов всех уровней публичной власти. Существовавшая неопределенность правового регулирования в части разграничения расходных полномочий по уровням власти обусловила нестабильность правовых норм о предметах местного ведения. С момента принятия Конституции РФ и законодательства о местном самоуправлении постоянно уточнялись принципы его организации и деятельности. Преобразования осуществлялись по разным направлениям. В настоящее время российское законодательство более четко регулирует и разграничивает компетенцию публично-правовых образований с точки зрения финансового ее обеспечения. В устранении неоднозначности правового регулирования распределения расходных обязательств между муниципальным и региональным уровнями большая заслуга принадлежит Конституционному Суду РФ и муниципальным образованиям, активно использующим конституционный способ защиты своих прав<sup>3</sup>. Значительная часть бюджетных споров, рассмотренных в последние годы в Конституционном Суде, была связана с вопросами принадлежности расходных обязательств муниципальным образованиям<sup>4</sup>. Произошло сокращение предметов местного ведения. Многие сложнообеспечиваемые на муниципальном уровне расходные обязательства были переданы на уровень субъектов РФ.

Во-вторых, это задачи имущественного характера, связанные с формированием доходной

части местных бюджетов и ограниченностью полномочий органов местного самоуправления в этой части. Кроме того, часть компетенции по правовому регулированию местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц) является общей или совместной с органами власти субъектов РФ<sup>5</sup>. Несмотря на позитивную роль актов Конституционного Суда РФ в совершенствовании правового регулирования расходных обязательств, вопрос о балансе интересов публично-правовых образований и соразмерности расходных полномочий муниципальных образований доходным так и не решен до конца. Ученые, исследуя различные аспекты финансовой несостоятельности органов местного самоуправления, приводят данные, связанные с исполнением судебных решений и объемами средств для этого, сопоставимыми в отдельных муниципальных образованиях с общим объемом расходов местных бюджетов на финансовый год<sup>6</sup>. В недостаточности доходных полномочий наглядно проявляется нелогичность конституционного и финансово-правового регулирования местного самоуправления. Принцип самостоятельности в значительной степени реализуется и гарантируется через право публично-правового образования на собственные доходы. Сейчас заведомо недостаточные доходы имеют как муниципальные образования, так и субъекты РФ. Термин «собственные доходы», используемый в Бюджетном кодексе РФ (ст. 47), теоретически несостоятелен, так как не соответствует принципу самостоятельности бюджетов. Полномочия органов местного самоуправления по дотациям и субсидиям, получаемым из бюджетов субъектов РФ, существенно ограничены различными условиями и требованиями. Так, ст. 136 БК РФ подразделяет получателей межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ на несколько групп в зависимости от доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в объеме доходов местного бюджета. Чем выше доля дотаций, тем больше установлено ограничений для их получателей — муниципальных образований. В бюджетной сфере такое ранжирование характерно и для субъектов РФ<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 5.

<sup>2</sup> Часть 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Российская газета. 2020. 4 июля.

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положения п. 4 ч. 1 ст. 16 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2190; Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования — городского округа “Город Чита”» // СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 5063.

<sup>4</sup> Шевелева Н.А. Конституционно-правовая защита участников бюджетных отношений в Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2018. № 2. С. 157–171.

<sup>5</sup> См.: Закон Алтайского края от 13 декабря 2018 г. № 97-ЗС «Об установлении единой даты начала применения на территории Алтайского края порядка определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения» // СПС «Гарант»; Постановление Правительства Алтайского края от 4 декабря 2019 г. № 480 «О некоторых постановлениях Администрации Алтайского края» // СПС «Гарант»; Приказ Управления имущественных отношений Алтайского края от 11 октября 2019 г. № 97 «Об утверждении результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости на территории Алтайского края» // СПС «Гарант».

<sup>6</sup> Шугрина Е.С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 71.

<sup>7</sup> Grinchinko N., Ignatovskaya I., Cheprasov K., Zubkova V. Interbudget relations as a form of federalism // Religion. Journal of Social Sciences and Humanities. 2019. № 4 (19).

Вопросы совершенствования финансового статуса муниципальных образований следует рассматривать системно, комплексно. Он неразрывно связан со статусом субъектов РФ и принципами, в соответствии с которыми построена бюджетная и налоговая система. Именно через призму финансового статуса субъектов РФ ярче раскрывается финансовая правосубъектность муниципальных образований. И не решив общих вопросов и не устранив негативных тенденций в бюджетной и налоговой сфере, нельзя сделать эффективным местное самоуправление. Механизм реализации закрепленных в Бюджетном кодексе РФ единых принципов и стандартов бюджетной деятельности таков, что он не обеспечивает достойного уровня бюджетной обеспеченности как муниципальных образований, так и получения публичных услуг гражданами. Многие позитивные правовые нормы не имеют адекватного продолжения.

К общим моментам относится необходимость гармонизации межбюджетных отношений на основе принципа бюджетного федерализма. Бюджетный федерализм отражает особенности взаимоотношений государства и его граждан с позиции организации оптимального и справедливого распределения публичных финансов. В нем находят яркое проявление общечеловеческие интересы. Красноречивыми показателями как в целом состояния бюджетной системы Российской Федерации в современный период, так и реализации принципов, закрепленных в Конституции РФ и Бюджетном кодексе РФ, являются данные об объемах доходов публично-правовых образований в консолидированном бюджете РФ, где доминируют доходы федерального бюджета<sup>8</sup>. В данном ракурсе важное значение приобретает четкое определение правовых и иных критериев, подлежащих соизмерению, т.е. являющихся точками отсчета для бюджетного выравнивания субъектов РФ и муниципальных образований. Закрепленные сейчас законодательством механизм и методика бюджетного выравнивания не обеспечивают реального выравнивания и не устраняют чрезмерных диспропорций в бюджетной обеспеченности публично-правовых образований и не достигается его цель — обеспечение общего экономического и социального равновесия в стране и единого уровня жизни на всей территории России<sup>9</sup>. Бюджетное выравнивание, чтобы быть таковым в действительности, должно оказывать целенаправленное влияние на структурные причины неравенства в экономических потенциалах.

К общим задачам относится совершенствование фискальной политики государства, качества

управления публичными финансами, а также распределительной функции, которая пока в должной степени не сориентирована на обеспечение оптимального бюджетного баланса интересов всех потребителей государственных и муниципальных услуг, в связи с чем в Российской Федерации определена необходимость преодоления диспропорций в социально-экономическом развитии территорий<sup>10</sup>.

Правовое регулирование межбюджетных отношений не учитывает в полной мере экономическую и историческую специфику развития субъектов РФ, в том числе связанную с количеством муниципальных образований и их финансовой самодостаточностью. Например, Алтайский край имеет 719 муниципальных образований: 59 муниципальных районов, 10 городских округов, 650 поселений, из которых 7 городских поселений и 643 сельских поселений<sup>11</sup>. Из них, по данным на 2020 г., 120 муниципальных образований, в которых доля дотаций из краевого бюджета превышает 50% доходов местных бюджетов, и 298, в которых доля дотаций превышает 20%<sup>12</sup>.

В последние годы в финансовой политике государства доминируют акценты оптимизации расходов и повышения эффективности использования публичных финансов. На региональном уровне большое внимание уделяется оздоровлению муниципальных финансов<sup>13</sup>. Так, в Алтайском крае действует государственная программа «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», она является логическим продолжением ранее действовавшей программы 2013 г., сохраняя преемственность целей и задач<sup>14</sup>. В г. Барнауле также были приняты программа «Повышение эффективности бюджетных расходов в городе Барнауле на 2015–2023 годы» и План мероприятий по ее реализации, где среди основных задач бюджетной политики города определено повышение эффективности распределения бюджетных средств, ответственного подхода к принятию новых расходных обязательств

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

<sup>11</sup> Официальный сайт Управления Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю и Республике Алтай. URL: [http://akstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/akstat/ru/municipal\\_statistics/altRegMStat/list\\_of\\_municipalities/](http://akstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/akstat/ru/municipal_statistics/altRegMStat/list_of_municipalities/)

<sup>12</sup> Приказ Министерства финансов Алтайского края от 9 сентября 2019 г. № 69 «Об утверждении Перечней муниципальных образований Алтайского края в соответствии с пунктом 5 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации» // СПС «Гарант».

<sup>13</sup> Постановление Правительства Алтайского края от 20 декабря 2019 г. № 528 «Об утверждении Порядка заключения соглашений о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов муниципальных образований Алтайского края» // СПС «Гарант».

<sup>14</sup> Постановление Правительства Алтайского края от 29 октября 2019 г. № 423 «Об утверждении государственной программы Алтайского края “Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами”» // СПС «Гарант».

<sup>8</sup> Консолидированный бюджет Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2019 год. URL: <https://roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannyj-byudzhet/>

<sup>9</sup> Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 206–208.

с учетом их социально-экономической значимости<sup>15</sup>. В рамках краевой государственной программы были утверждены три подпрограммы, две из которых посвящены муниципальным образованиям. Это приоритетные направления программы.

Растущее стремление граждан, общественных объединений и предпринимателей участвовать в жизни как страны, так и своего муниципально-образовательного образования стало оказывать влияние на возможные варианты повышения доходов местных бюджетов и создание территорий комфортного проживания<sup>16</sup>. Участие населения в решении повседневных вопросов, которые определяют качество жизни и уровень привлекательности проживания на соответствующей территории привели к появлению таких источников доходов местных бюджетов, как инициативное бюджетирование<sup>17</sup>. При несбалансированности объема ответственности и финансовых ресурсов муниципальных образований — это в соответствии с требованием времени один из оптимальных и перспективных вариантов решения вопросов по предметам местного ведения и развития сильной, финансово состоятельной власти на муниципальном уровне. В Алтайском крае несколько лет реализуются про-

екты по инициативному бюджетированию на условиях софинансирования. Субсидии из краевого бюджета предоставляются муниципальным образованиям на конкурсной основе. Для этого были приняты соответствующие нормативные правовые акты<sup>18</sup>. Функцию сопровождения практики инициативного бюджетирования осуществляет краевое автономное учреждение «Алтайский центр финансовых исследований». При инициативном бюджетировании публичная власть на муниципальном уровне становится более эффективной и действительно приобретает признаки самоуправления. Для создания правовых основ развития инициативного бюджетирования на федеральном уровне были внесены и находятся сейчас на рассмотрении в Государственной Думе два законопроекта<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Постановление администрации города Барнаула от 24 декабря 2014 г. № 2702 «Об утверждении Программы «Повышение эффективности бюджетных расходов в городе Барнауле на 2015–2023 годы» и Плана мероприятий по ее реализации» (с изм. и доп. в ред. от 21.02.2020) // СПС «Гарант».

<sup>16</sup> Шугрина Е.С. Полномочия Президента РФ в сфере местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 10. С. 70–75.

<sup>17</sup> Миронова С.М. Инициативные платежи как новый вид доходов местных бюджетов: перспективы введения // Финансовое право. 2019. № 5. С. 8–13.

<sup>18</sup> Приказ Министерства финансов Алтайского края от 28 января 2020 г. № 2-н «Об утверждении требований к конкурсному отбору проектов развития (создания) общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах» // СПС «Гарант»; Порядок предоставления из краевого бюджета субсидий на реализацию проектов развития (создания) общественной инфраструктуры, основанных на местных инициативах, утв. Постановлением Правительства Алтайского края от 29 октября 2019 г. № 423 «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» // СПС «Гарант».

<sup>19</sup> Проект федерального закона № 893063-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» (в части правового регулирования вопросов инициативного бюджетирования) (принят в первом чтении 5 марта 2020 г.) // СПС «Гарант»; Проект федерального закона № 893061-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (принят в первом чтении 5 марта 2020 г.) // СПС «Гарант».

## Литература

1. Авакьян С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 3–12.
2. Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики / Н.С. Бондарь. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2017. 272 с.
3. Миронова С.М. Инициативные платежи как новый вид доходов местных бюджетов: перспективы введения / С.М. Миронова // Финансовое право. 2019. № 5. С. 8–13.
4. Шевелева Н.А. Конституционно-правовая защита участников бюджетных отношений в Российской Федерации / Н.А. Шевелева // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2018. № 2. С. 157–171.
5. Шугрина Е.С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 69–76.
6. Шугрина Е.С. Полномочия Президента РФ в сфере местного самоуправления / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 10. С. 70–75.

## References

1. Grinchinko N. Inter-budget relations as a form of federalism / N. Grinchinko, I. Ignatovskaya, K. Cheprasov, V. Zubkova // Religacion. Journal Of Social Sciences and Humanities. 2019. Vol. 4. Iss. 22. P. 71–78.

## Менеджер местного сообщества — корни и подходы к созданию специальности

**Шомина Елена Сергеевна**, ординарный профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ), сопредседатель Федерального экспертного совета по развитию местных сообществ, доктор политических наук  
eshomina@hse.ru

В этой статье рассматриваются вопросы создания новой специальности «менеджер местного сообщества» как важного направления работы «по месту жительства» в поле местного самоуправления. Дается обзор основных этапов и основных участников подготовки таких специалистов в России и за рубежом.

**Ключевые слова:** соседское сообщество, место жительства, менеджер местного сообщества, городские исследования, ТОС, НКО.

### Local Community Manager: Roots and Approaches to the Establishment of the Profession

**Shomina Elena S.**, Full Professor of the National Research University Higher School of Economics (NRU HSE), Co-Chairperson of the Federal Expert Council for Local Community Development, Doctor of Political Sciences

The article reviews the issues of the establishment of a new profession, Local Community Manager, as an important area of work in the community in the local self-government field. The author reviews the main steps and the key participants of training of such specialists in Russia and abroad.

**Keywords:** neighbor community, place of residence, local community manager, urban research, territorial self-government, non-profit-making organization.

Уже много лет в публикациях по развитию местного самоуправления и развитию территории активно используются термины «сообщество», «местное сообщество», в последние годы — «соседское сообщество». Уже практически не идет полемика относительно того, что, собственно, имеется в виду, когда мы говорим про «сообщество», — сегодня это вполне устоявшееся понятие, которое используют и в научной среде, и в местной политике, и в современной социальной практике<sup>1</sup>. Существует более ста его определений, для которых общим является то, что в основе сообщества лежит общение людей<sup>2</sup>.

Под *местным сообществом* — сообществом места и его более узкой части — *соседским сообществом* я понимаю местных жителей, объединенных общей территорией, близкими интересами, проблемами и задачами, которые взаимодействуют (общаются) друг с другом для решения общих проблем и улучшения своей территории<sup>3</sup>.

Современные процессы реформирования и изменения территориального устройства местного самоуправления, нарастающий пространственный, организационный, экономический разрыв между гражданами и властью уже привели к снижению интереса и безразличию жителей к окружающей их жилой среде. Возникли проблемы вовлечения жителей в процессы реализации крупных националь-

ных проектов, где предполагается активное участие граждан. Наряду с успешным развитием одних территорий идет деградация других, ухудшение качества и снижение стоимости находящегося на территории имущества, что, в свою очередь, сопровождается бегством наиболее экономически активных и состоятельных людей из стагнирующих районов, и дальнейшее усиление пространственной и социальной сегрегации. В результате можно говорить о формировании минимум трех типов современных соседских сообществ. Идет создание изолированных закрытых сообществ состоятельных жителей<sup>4</sup>, которые большинство своих проблем решают с помощью финансовых инструментов (денег) и привлечения профессиональных управленцев, на другом полюсе — формирование районов расселения (сосредоточения) малообеспеченных жителей, в котором основными акторами — помощниками являются сотрудники органов соцзащиты для выживания и сотрудники полиции для безопасности. Однако обычные люди, которые имеют работу, не нуждаются повседневно в социальной поддержке, но заинтересованы в улучшении своей жилой средой, хорошем качестве социальной и культурной инфраструктуры и уровне развития своей территории, также формируют множество соседских сообществ, которые, в свою очередь, могут быть институционально оформлены в различные соседские организации. Наиболее распространенной в России локальной организацией жителей соседей являются ТОСы<sup>5</sup>, число которых превышает 33 тыс. ТОСовское сообщество — это другое, более современное, более просвещенное и развивающееся

<sup>1</sup> См.: Шомина Е.С. Самоорганизация жителей на локальном уровне // Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. Л.И. Яковсона. М.: Вершина, 2008. С. 263–290; Кокарев И.Е. Соседские сообщества: путь к будущему России / И. Кокарев. М.: Прометей, 2001. 247 с.

<sup>2</sup> На пути к общим международным стандартам практики развития сообществ: материалы Международной ассоциации развития местных сообществ (IACD). Глазго, 2018.

<sup>3</sup> См.: Шомина Е. Соседское сообщество — ТОС — МСУ // Глобальные проблемы развития местного самоуправления. М.: Фонд «Российский общественно-политический центр», 2004.

<sup>4</sup> Gated communities.

<sup>5</sup> О ТОСах и других локальных организациях жителей см.: Шомина Е.С. ТОСы: от первой волны до нового интереса // Муниципальная Россия. 2017. № 1. С. 20–25.

соседское сообщество, которое также нуждается в грамотных лидерах и профессионалах-управленцах, способных помочь такому местному сообществу разработать свое «видение будущего», свою программу развития и действовать более профессионально и более эффективно.

Развитие местных сообществ, с одной стороны, спонтанный и естественный процесс. С другой стороны, этот процесс может быть оптимизирован, и путь формирования местного (соседского) сообщества может быть пройден за более короткий срок, а само «сформированное сообщество»<sup>6</sup> будет более гармоничным, более «зрелым» или развитым, если этот процесс развития сообщества будет инициироваться и сопровождаться внешним «модератором». Процесс развития сообществ, их институализация, например, через ТОСы сопровождалась дискуссией о том, кто «создает» сообщество, какова роль «социального организатора», как можно и нужно ли «торопить», вмешиваться в этот процесс. Создатель первого в России центра развития социальных технологий «Народный фонд» Игорь Кокарев в своей книге о местных сообществах писал: «Нужен... внешний агент развития — профессиональный стратег и организатор, тот, кто разрабатывает стратегию и тактику преобразования местной жизни путем вовлечения граждан. Его задача — не создание одной организации, а самоорганизация целой социальной системы неадминистративного типа, по сути гражданского общества, располагающего энергией социального капитала организованных жителей. Это социальный организатор-социотехник. Он и не лидер, и не начальник штаба, он стратег местного развития, фасилитатор, **человек вне организации и часто даже не член местного сообщества**. Но именно он ищет мотивы участия, способен водушевить людей не на строительство Днепрогэса или БАМа, а на коллективное изменение своей жизни к лучшему. Он призван канализировать общественную энергию в программы осмысленных действий. И от его профессиональной работы на территории иногда даже в большей степени, чем от лидеров соседских сообществ, зависит успех задуманных проектов, процесс зарождения и развития гражданской инфраструктуры на местах»<sup>7</sup>. В. Глазычев, чьи публикации оказали огромное влияние на развитие технологий вовлечения жителей и на исследования местных сообществ<sup>8</sup>, в те годы активно сотрудничавший с «Народным фондом», писал: «...без внешнего вторжения в наших условиях даже временное сообщество не возникает»<sup>9</sup>. Он также ссылаясь на исследования американских ученых, где неоднократно прослеживалась необходимость

такого внешнего «фасилитатора»<sup>10</sup>. Один из коллег В. Глазычева — С. Чураков пишет сегодня: «Практическая задача заключается в интенсификации процессов формирования устойчивого самоуправляемого сообщества жителей. Здесь ждать, пока «община» сформируется естественным путем, — подход контрпродуктивный. Необходимость управления процессом его формирования вполне очевидна»<sup>11</sup>.

Еще совсем недавно такие организационные ментжерские роли брали на себя в первую очередь сами лидеры организаций жителей — часто председатели ТОСов или советов МКД. Однако их энтузиазм, встречавший не поддержку, а сопротивление, не приносил желаемых изменений. Прошло много лет, пока мы заговорили о необходимости профессионализации такой работы, о новых профессиональных стандартах и компетенциях, переходе от волонтерской работы к профессиональной оплачиваемой деятельности — фактически о создании новой современной специальности.

### О подготовке специалистов для местного сообщества. Российский и зарубежный опыт

Мой собственный многолетний опыт изучения развития местных сообществ за рубежом, включая несколько длительных стажировок в Великобритании, Швеции, США и Канаде, так же как и работа с ними в России, позволяют мне поделиться некоторыми соображениями о сходстве и некоторых отличиях «работы с сообществами» в России и за рубежом<sup>12</sup>.

Во-первых, те местные и соседские сообщества, которые я изучала, те локальные организации жителей, которые действуют в нашей стране, с которыми я сотрудничала, в известной степени гораздо более грамотные и благополучные, чем «соседские сообщества» на Западе, с которыми работают мои коллеги за рубежом. В развитых странах специалисты по развитию соседских сообществ — «внешние» организаторы местного сообщества — появились в первую очередь там, где шла стагнация и деградация и самого сообщества, и окружающей его среды проживания. Такие специалисты появились за рубежом еще в начале прошлого — XX в., и за несколько десятилетий их деятельность также серьезно трансформировалась — от работы с бедными (в том числе с мигрантами, включая многолетнюю борьбу с неграмотностью) до современной работы по поддержке разных групп жителей, мобилизации ресурсов и развитию территорий. «Вмешательство профессиональных организаторов, направленных в кризисные районы стран Европы в 1960-е годы, дало свои плоды. Они добились перелома к лучшему. Они выявили местных неформальных лидеров и помогли им выйти на правильный путь. Они нашли общий

<sup>6</sup> См.: Голубев С.В., Славгородская М.Ю. Социальный квест. Технология развития местных сообществ. М.: Грифон, 2017. С. 21.

<sup>7</sup> Кокарев И.Е. Местные сообщества и местное самоуправление: технологии участия. М.: МОНФ, 2007. С. 79.

<sup>8</sup> Глазычев В.Л., Егоров М.М., Ильина Т.В. Городская среда. Технология развития. Настольная книга. М.: Лада, 1995.

<sup>9</sup> Глазычев В.Л. Лекция «Развитие местных сообществ. Как породить социальный оптимизм?», 14.07.2011. URL: [http://www.glazychev.ru/courses/2011\\_lecture\\_razvitie\\_mestn\\_soob.htm](http://www.glazychev.ru/courses/2011_lecture_razvitie_mestn_soob.htm)

<sup>10</sup> Грац Р. Города в Америке. Жители и власти / пер. В. Глазычева. М.: Лада, 1995.

<sup>11</sup> Чураков С.К. Community и пространственные модели его реализации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 2. С. 43.

<sup>12</sup> См.: Шомина Е.С. Уроки демократии по месту жительства. М.: Прометей, 2001.

язык не только с ними, но и с многими жителями. И обучили навыкам самоорганизации и партнерства с местными социальными агентствами»<sup>13</sup>. Изучение зарубежного опыта показывает, что там есть и само «комьюнити» (сообщество), и «комьюнити-образование», которое готовит профессиональных «соседских организаторов» (community organizers) и специалистов по «образованию в соседском сообществе» (community educators), где специалисты «по развитию сообществ» (community developers) — весьма распространенная и уважаемая профессия. Одновременно на этом поле действуют еще и другие акторы, и мы говорим не столько про иные «специальности», сколько про иные «роли», среди которых выделяют *активистов* сообщества — с самыми разными талантами (community activists), *лидеров* сообщества (community leader), *помощников* (assistant), *последователей*, (followers), *сторонников* (supporter) развития сообщества. Т. Авдеева и Ю. Филиппов еще в 1999 г. указывали, что предмет «Развитие местных сообществ» с 1947 г. преподается в университетах США, а к 70-м годам XX в. такие и близкие предметы стали преподаваться во многих университетах и США, и Европы<sup>14</sup>. В наиболее продвинутых в этом пространстве странах существует система подготовки «специалиста по развитию местных сообществ». Ключевыми странами, где готовят таких специалистов, являются помимо США Ирландия, Канада, Новая Зеландия. Но в первую очередь это, безусловно, Великобритания. В Глазго (Шотландия) уже много лет находится штаб-квартира самой крупной международной организации **Международная ассоциация развития сообществ** (International Association of Community Development — IACD)<sup>15</sup>, и правительство Шотландии уже много лет финансово поддерживает эту работу. В известной степени сотрудничество с Международной ассоциацией развития сообществ дало нам возможность познакомиться с рядом интересных и полезных материалов по содержанию **деятельности соседских сообществ** за рубежом. Я сама сотрудничаю с ключевыми специалистами этой международной ассоциации с 1996 г., являюсь членом и российским «корреспондентом» IACD с 2017 г., представляла доклады и статьи о российском опыте развития сообществ и подготовке новых специалистов этого профиля<sup>16</sup>. IACD — старейшее международное объединение специалистов, ученых и практиков, работающих в сфере развития местных сообществ, которое сейчас объединяет более 400 индивидуальных членов и национальных организаций из более 50 стран. Эта международная организация ставит своей целью поддержку специалистов по развитию местных сообществ, а также продвижение и поддержку развития этой специальности. Согласно определению

IACD, «развитие сообщества (community development) — это и **прикладная профессия**, которая основывается на практическом опыте, и **академическая дисциплина**, содействующая реализации демократии, принятых норм права, принципов устойчивого развития, экономических возможностей, равенства и социальной справедливости посредством организации, образования, расширения прав и возможностей людей в сообществах, будь то объединение по местоположению, идентичности или интересам, в городских или сельских районах»<sup>17</sup>.

Такой подход позволяет увидеть в специалисте по развитию местного сообщества очень важную и потенциально массовую специальность, остро необходимую и реально существующую в самых разных странах и на разных территориях. Например, в крошечной (на фоне других стран) Голландии таких специалистов (независимых социальных организаторов), действующих в местных сообществах, приблизительно 1000 человек<sup>18</sup>. В Венгрии таких специалистов готовят уже много лет в Будапештском университете, а центром исследований в этом направлении является Институт культуры и Восточно-Европейская летняя школа по развитию сообществ, которая уже более 10 лет проходит в деревне Кумбабонь в 80 км от Будапешта. Вот как описывает процесс развития соседских сообществ Илона Версег — один из авторов знаменитой в сфере развития сообществ Будапештской декларации<sup>19</sup>.

#### Процесс развития соседского сообщества

- позволяет продвигать инициативы, идущие снизу, от жителей, а не навязывать им желания «сверху»;
- помогает устанавливать отношения партнерства и сотрудничества между соседями, жителями и сообществом, жителями и местными властями, организациями и институтами;
- основывается на твердой уверенности, что все жители обладают некоторыми навыками самоорганизации, и помогает развивать скрытые таланты и человеческие ресурсы сообщества;
- строится на доброй воле, существующих навыках людей и направлен на развитие навыков и поддержку инициатив;
- исходит из задачи укрепления уверенности членов сообщества в собственных силах и в себе;
- направлен на восстановление значимости небольших поселений, модернизацию местных ценностей, открытие ранее замкнутого общества, при одновременном сохранении местных традиций и местных связей<sup>20</sup>.

На мой взгляд, наиболее интересные программы ведет один из старейших национальных университетов Ирландии, расположенный в городе Мейнот около Дублина. Его Департамент прикладных социальных исследований (**Department of Applied Social Studies**) — один из всемирно известных центров, где

<sup>13</sup> Кокарев И. Местные сообщества и местное самоуправление: технологии участия. С. 80.

<sup>14</sup> Авдеева Т.Т., Филиппов Ю.В. Основы развития местного хозяйства. Краснодар: КубГУ, 1999. С. 27.

<sup>15</sup> URL: <https://www.iacdgloba.org/>

<sup>16</sup> Shomina E. Community Development Education and the Role of the State in Russia // Practice-Insights, Великобритания. 2019. No. 13. P. 32–33.

<sup>17</sup> На пути к общим международным стандартам практики развития сообществ: материал IACD, Глазго, 2018.

<sup>18</sup> Кокарев И. Местные сообщества и местное самоуправление: технологии участия. С. 33.

<sup>19</sup> Verség Ilona. Community Development Foundation, Hungary. Budapest, 2002. Личный архив Е.С. Шоминой.

<sup>20</sup> Verség Ilona. Community development in Hungary.

можно получить профессиональное образование в сфере развития местных сообществ. Подготовка ведется и в бакалавриате (четыре года), и в прикладном бакалавриате (три года), и в магистратуре, и по ряду программ ДПО. Подготовка специалистов по развитию местных сообществ включает как отдельное важнейшее направление «Community and Youth Work». В аннотации программы подчеркивается, что работа в местном сообществе предполагает развитие и расширение возможностей сообществ и содействует активному участию людей в решении вопросов, затрагивающих их коллективные интересы.

Сегодня различные специальности в сфере поддержки сообществ можно получить в тысяче университетов в разных странах мира.

В России таких специалистов никогда никто не готовил. Однако процесс профессионализации деятельности на поле развития сообществ шел сразу с нескольких сторон. Можно говорить о некоторых важных «корнях» (источниках) или направлениях такой деятельности, которая и привела в 2017–2019 гг. к уже вполне целенаправленной разработке новой специальности и формированию новой группы специалистов — менеджеров местного сообщества.

1. В первую очередь я отмечу здесь **инициативную, волонтерскую деятельность самих жителей** — соседей (активистов), которая строится на чувстве ответственности и эмпатии, любви к своему месту жительства и готовности вкладывать в эту работу свои силы, время, умения. В нашей жизни десятилетиями были соседское взаимодействие и соседская взаимопомощь, соседская складчина и объединение ресурсов, как были и удивительные люди, которые совмещали в себе доброжелательность и приветливость, вежливость и деликатность, настойчивость и терпение, разные умения — выслушивать других и объяснять простыми словами, мирить тех, кто в ссоре, и уметь потребовать, настоять или вовремя отступить, которые могли организовать и праздник, и субботник... Список умений, навыков, компетенций у таких людей весьма широк. Именно такие люди становились признанными «старшими» (по подъезду или по дому), председателями советов, старостами и, безусловно, лидерами. Именно опыт этих лидеров, волонтеров, становится реальной основой реализации различных практик, участия в общенациональных программах и формирует запрос на новые знания и повышение квалификации.

2. Вторым направлением была **«работа по месту жительства»**, которую финансируют муниципалитеты. Речь идет о различных специалистах, которые работали на территории (по месту жительства), на уровне сообщества. Этой работе уделялось особое внимание на всех периодах существования Советского государства, и многие годы центром такой работы была школа. Расцвет работы «по месту жительства» пришелся на 70–80-е годы XX в., когда на одной территории (которая совпадала, как правило, с территорией ЖЭКа) одновременно работали сотрудники разных ведомств, например, в штате школ были **«педагоги по внешкольной работе»**,

а в ЖЭКах работали **«педагоги-организаторы»**, которые отвечали за организацию досуговой и спортивной (кружковой) работы на территории микрорайона (хотя иногда были еще и спортивные организаторы), на этой же территории действовали **специалисты по работе с трудными подростками** системы МВД. В большинстве случаев все эти специалисты имели базовое педагогическое образование.

Вопросы **работы по месту жительства (или работы с населением)** были заботой и местных партийных организаций, которые также формировались «по месту жительства», и они были заняты и воспитательной работой, и работой кружков, и вовлечением жителей в субботники. Сегодня это редко акцентируется, но первые локальные организации жителей (домкомы и ТОСы) возникали при активной поддержке местных партийных ячеек КПСС, часто использовали их помещения (обычно — «красные уголки») <sup>21</sup>. Дальнейшее развитие ТОСовского движения привело к появлению на уровне дома и микрорайона большого числа новых активистов, которые с воодушевлением взялись и за формирование среды проживания, и работу с населением. Безусловно, появлялись новые активные и талантливые люди, которые возглавляли эти организации жителей, совмещая и лидерские, и менеджерские, и воспитательные функции. Сейчас ситуация серьезно изменилась. С одной стороны, в штате многих школ сейчас есть **педагоги-организаторы** <sup>22</sup>, которые работают в основном в рамках школьных мероприятий. В их должностных обязанностях сейчас нет никаких позиций по работе с местным сообществом. Относительно недавно (уже после 2000 г.) в школах появились **«социальные педагоги»** <sup>23</sup>, которые занимаются воспитанием школьников, а также работают со сложными детьми и семьями. Работа «по месту жительства» включала в себя и большое направление «соцзащиты», которое не входит непосредственно в круг забот нашего специалиста, но тем не менее тесно с ним соприкасается.

Еще несколько лет назад работу с местным сообществом вели общественно-активные школы (ОАШ), которые становились центрами микрорайонов <sup>24</sup>, однако в самое последнее время в связи с серьезными изменениями в сфере российского образования эти «внешкольные функции» в деятельности школ тоже стали сворачиваться, и роль школы в развитии соседского сообщества стала менее очевидной.

Сейчас в России специальные отделы «по работе с населением» есть практически во всех круп-

<sup>21</sup> См.: Шомина Е.С. Жители и дома. М.: Муниципальная власть, 1999.

<sup>22</sup> Постановление Правительства РФ от 8 августа 2013 г. № 678 «Об утверждении номенклатуры должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций». Подробнее на: Правовед.ру: <https://pravoved.ru/question/1978953/>

<sup>23</sup> Профгид: социальный педагог. URL: <https://www.profguide.io/professions/socialniy-pedagog.html>

<sup>24</sup> ОАШ. URL: <http://oash.info/>

ных муниципалитетах — и городских, и сельских. «Основной задачей данных подразделений в органах МСУ является ускорение процессов решения социальных и экономических проблем территории за счет более тесного контакта с населением на подконтрольной территории»<sup>25</sup>. Например, в Калуге эти задачи решают Управление по работе с населением на территориях и его сотрудники (представители *городского головы*); в Иванове для решения этих задач создан Отдел по организационной работе с населением. В Кемерове существует 47 центров по работе с населением, есть такие отделы в Сургуте и т.д.

Однако, «как показывает практика, современные сотрудники отделов “по работе с населением” в большинстве случаев не имеют профильного образования»<sup>26</sup>. При этом сам факт появления запроса на таких специалистов отражает трансформацию нашей повседневной жизни и те новые требования, которые предъявляют жители к своей *среде проживания* и к самому *сообществу*, членами которого они являются или хотели бы быть.

Среди наиболее известных и эффективных специалистов, которые формировали это направление, отмечу Антонину Дашкину, которая сама начинала как педагог-организатор, затем возглавила Союз социальных работников и социальных педагогов<sup>27</sup>, Н. Катаеву с ее блоком материалов «Место жительства — место воспитания»<sup>28</sup>, огромной практической работой по созданию центров местной активности в Кирове, и Центра по работе с детьми, молодежью и семьей «Калейдоскоп», доктора педагогических наук С. Тетерского — специалиста по молодежной политике и создателя «ДИМСИ»<sup>29</sup>, М. Гурьянову, чья монография по работе «по месту жительства», дает интереснейший научный и практический материал и должна входить в список «обязательной литературы», для тех, кто работает с соседским сообществом<sup>30</sup>.

3. В первой половине 1990-х годов И. Кокарев создал в Москве центр социальных инициатив «Народный фонд», который стал первой серьезной общественной и при этом профессиональной организацией поддержки гражданских инициатив и местных сообществ. Именно «Народный фонд» взял на себя миссию обучения лидеров локальных организаций жителей и в целом ТОСовского движе-

ния, создания просветительских тренингов, издания многочисленных брошюр. Именно под крышей «Народного фонда» были подготовлены ключевые пособия по развитию местных сообществ<sup>31</sup>, именно там были сформулированы ключевые задачи социальных организаторов — будущих менеджеров местных сообществ<sup>32</sup>.

В 2002 г. НИУ ВШЭ (кафедра публичной политики, где тогда работала автор статьи) вместе с «Народным фондом» стали соорганизаторами крупной международной конференции «10 лет развития соседских сообществ в США, Европе и России» (ГУ ВШЭ, 2002 г.), в которой участвовали многие наши коллеги из стран Восточной Европы. И на этой конференции впервые серьезно обсуждались вопросы оценки деятельности ТОСов и профессионализация этой деятельности.

4. Как отдельное направление по созданию профессионалов в сфере развития местных сообществ отметим сначала просветительскую, а затем и образовательную деятельность крупных центров поддержки НКО, которые обучали активных жителей целому блоку навыков, важных для развития НКО и становления гражданского общества, от «создания команды» до «фандрайзинга», что успешно делали, в том числе Центр «Гарант», Благотворительный фонд развития Тюмени, Сибирский центр поддержки общественных инициатив и ряд других, включая фонды местных сообществ, а также созданная в 2016 г. Общенациональная ассоциация ТОС.

5. Разработка некоторых учебных программ для бакалавров и магистров на факультетах политологии, социологии, менеджмента и ГМУ в НИУ ВШЭ, Шанинке, РАНХиГС, РГСУ, материалы которых также позволили увидеть большой блок смежных проблем, исследовательских и образовательных тем.

6. Разработка и аккредитация программы дополнительного профессионального образования «Менеджер местного сообщества» в НИУ ВШЭ — программа, которая вобрала в себя основные блоки знаний, необходимых для успешной работы по развитию соседского сообщества.

Эта программа ДПО выросла из моей учебной программы «Развитие демократии по месту жительства», которую я читала сначала для бакалавров ГМУ, а затем для студентов-магистров Высшей школы урбанистики. Она вобрала в себя практический и политический опыт Александра Лукичева — в прошлом опытного председателя городской Думы Вологды и создателя первого вологодского ТОСа «Бывалово», большой менеджерский опыт Сергея Кузнецова, который 15 лет активно занимается продвижением вопросов жилищной культуры и добрососедства и шесть лет успешно координи-

<sup>25</sup> Сафаров С.М. Развитие кадрового потенциала ТОС как фактор эффективного развития института территориального общественного самоуправления // Управление городом: теория и практика. 2016. № 1(20). С. 92–95.

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> URL: <http://ssopir.ru/> Союз социальных педагогов и социальных работников.

<sup>28</sup> Катаева Н.А. Место жительства — место воспитания. Киров, 2017 ; Катаева Н.А. Центр местной активности — как интегративная модель работы в социуме // Социально-педагогическое сопровождение личности в социуме: история, теория и практика : материалы межрегиональной научно-практической конференции. Йошкар-Ола, 2013.

<sup>29</sup> Учу служением : метод. пособие / кол. авторов под руководством д.п.н. С.В. Тетерского. М. : АБЦ, 2019. 111 с.

<sup>30</sup> Гурьянова М.П. Развитие социально-педагогической деятельности с детьми и семьями в пространстве места жительства. М. : ФГБНУ «ИИДСВ РАО», 2018.

<sup>31</sup> Территориальное общественное самоуправление: от энтузиазма к профессии /под ред. И.М Кокарева. М. : Прометей, 2001 ; Кокарев И.Е. Соседские сообщества — путь в будущее России. М. : Прометей, 2001 ; Карасев Ф.Г Социальный капитал соседских сообществ. М. : Прометей», 2001 ; Шомина Е. Уроки демократии по месту жительства. М. : Прометей, 2001.

<sup>32</sup> Кокарев И.Е. Местные сообщества и местное самоуправление: технологии участия.

рует подготовку огромной общероссийской акции «Международный день соседей».

Наша программа вобрала в себя ряд блоков, которые мы считали полезными для овладения необходимой теорией — собственно про «сообщества», про среду и «место жительства», про законодательство в сфере МСУ и НКО. Вторым важным блоком стало прикладное направление технологии работы на территории — и обследование территории, и анализ организаций и ресурсов, а также практических алгоритмов деятельности, которые необходимо знать, адаптировать к своему сообществу и своей территории, включая блоки жилищного просвещения, жилищной культуры, организации мероприятий, оценки и представления результатов. Все то, что совершенно необходимо будущему менеджеру местных сообществ.

Все эти направления работы по созданию специализации ММС показывают нам и некоторую пирамиду, где в основе лежит широкая волонтерская деятельность миллионов активных жителей по всей России, для которых обучение по этой программе позволяет их общественную волонтерскую работу сделать более эффективной, которая завершается разработкой новой профессии, которой уже сейчас можно и нужно учиться.

Таким образом, мы подошли к разработке новых программ и обучению, которое даст активным жителям новую специальность, поможет в решении их локальных проблем, многие из которых гораздо легче решаются «сообща», «всем миром», но часто связаны с отсутствием у наших жителей навыков самоорганизации и самоуправления, навыков использования современных социальных технологий, а также отсутствия доверия — и к соседям, и к власти.

Развитие местных сообществ считают наукой междисциплинарной, поскольку сообщество является перекрестием интересов социологов, психологов, правоведов, управленцев и урбанистов.

С одной стороны, если мы говорим о **практической деятельности**, то в этой сфере у нас уже накоплен очень большой опыт. Более того, в последние годы идет последовательный сбор и описание этого практического опыта. В этом очень помогают конкурсы социальных проектов, которые организуют в России и на федеральном уровне (Конкурс Президентских грантов), конкурс на лучшую муниципальную практику, организованный Всероссийским советом местного самоуправления (ВСМС)<sup>33</sup>, конкурс среди органов ТОС Общероссийской ассоциации ТОС<sup>34</sup>, многочисленные конкурсы в отдельных регионах и в отдельных муниципалитетах. Сборники лучших муниципальных и ТОСовских практик сегодня изданы и доступны в Интернете. Этих практических — интересных и полезных — материалов сейчас очень много, и они становятся отличным ресурсом для формирования нашей библиотеки практических кейсов для обучения.

<sup>33</sup> URL: <http://vsminfo.ru/sbornik-praktik-2019>

<sup>34</sup> См.: сайт Общероссийской Ассоциации ТОС [www.oatos.ru](http://www.oatos.ru)

С другой стороны, подход к развитию соседских сообществ как **академической дисциплины** в нашей стране практически отсутствовал. Более того, у нас до недавнего времени не было своих исследований в этой сфере, а число специалистов, которые имеют ученые степени, защитившись на проблематике «сообществ» (коммьюнити) или их институционально оформленных организаций — ТОСов, можно пересчитать по пальцам. Назову ключевых специалистов, которые знают, о чем говорят и пишут, и чьи материалы крайне нужны и важны для изучения соседских сообществ. В их числе, во-первых, уже ушедшие от нас В.Л. Глазычев, Т.М. Говоренкова<sup>35</sup>, Т.М. Дридзе<sup>36</sup>. Их материалы обязательно должны прочитать и «освоить» сегодняшние специалисты, претендующие на знание предмета. Не могу не отметить, что многие их работы тоже носили прикладной характер и их деятельность была направлена не только на теоретические, академические исследования, но и на просвещение и вовлечение локальных активистов в преобразование своей территории.

С ними рядом отмечу еще одну группу специалистов, без которой развитие соседских сообществ в современной России в практическом плане вряд ли бы случилось. С удовольствием включу в эту команду просветителей и создателей такую близкую нам группу специалистов, как «мастера сопровождения», которую создавали на Дальнем Востоке для работы на сельских территориях Сергей Плешаков и Валентина Кудряшова из Хабаровского «Зеленого Дома», чей журнал «Сообщества и Альянсы» был, по сути, первым и много лет единственным профессиональным изданием на поле развития местных сообществ в сельской местности. В этой же команде просветителей на поле сообществ и Глеб Тюрин — практически первый и многие годы тоже единственный специалист по развитию сельских ТОСов в России<sup>37</sup>.

Сейчас, в 20-х годах XXI в. ситуация постепенно меняется, и на этом поле работают такие опытные коллеги, как Александр Балобанов, Евгений Акимкин, Николай Прянишников, Ольга Карпова, Ирина Ирбитская, Свят Мурунов, Любовь Давыдкина. Безусловно, этот список постоянно расширяется, и очень важно, что в нем все больше специалистов не из московской академической среды, а грамотных и активных людей из регионов.

Возникло множество различных «школ», «курсов», проводятся многочисленные обучающие семинары, в том числе по вопросам юридической и

<sup>35</sup> Говоренкова Т.М. Благотворительность и общественное признание, или что было в России до советского «социального обеспечения». Краснодар, 2004.

<sup>36</sup> Социально обоснованное градостроительство в режиме прогнозирования: от социальной диагностики к профилактике конфликтных ситуаций и конструктивному диалогу заинтересованных сторон / отв. ред. Т.М. Дридзе, Е.М. Акимкин. М.: Институт социологии РАН, 2005. 492 с.

<sup>37</sup> См.: Тюрин Г.В. Опыт возрождения русских деревень. М.: Поколение, 2007. 239 с.; Шомина Е.С. Сельские ТОСы // Социальные исследования и социальная практика. 2020. № 2.

финансовой грамотности, вопросам лидерства и некоторым другим часто силами самых разных, зачастую не имеющих лицензии и опыта учебных заведений. К сожалению, даже участия таких крупных образовательных центров, как РАНХиГС (и его филиалы), Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина, Институт муниципального развития (Красноярский край), РГСУ, Тюменский государственный университет (его Высшая школа государственного и муниципального управления<sup>38</sup>),

пока явно недостаточно для разворачивания серьезной работы, направленной на повышение квалификации и «профессионализации» деятельности в сфере поддержки сообществ. Важный вклад в разработку новых учебных курсов, направленных на профессионализм в сфере местных сообществ, сейчас берет на себя Федеральный экспертный совет по развитию местных сообществ (ФЭС), Общероссийский конгресс муниципальных образований, Общероссийская ассоциация ТОС, однако эта работа только разворачивается, и реальный опыт преподавания и повышения квалификации пока есть у единиц наших коллег.

<sup>38</sup> Курс «Территориальное общественное самоуправление: вопросы создания и деятельности».

### Литература

1. Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства : учебник для студентов вузов / Т.Т. Авдеева, Ю.В. Филиппов. Краснодар : КубГУ, 1999. 177 с.
2. Глазычев В.Л. Городская среда : Технология развития : настольная книга / В.Л. Глазычев, М.М. Егоров, Т.В. Ильина. Москва : Лады, 1995. 239 с.
3. Глазычев В.Л. Развитие местных сообществ. Как возродить социальный оптимизм? : лекция / В.Л. Глазычев. URL: [http://www.glazychev.ru/courses/2011\\_lecture\\_razvitie\\_mestn\\_soob.htm](http://www.glazychev.ru/courses/2011_lecture_razvitie_mestn_soob.htm)
4. Говоренкова Т.М. Благотворительность и общественное призвание, или что было в России до советского «социального обеспечения» / Т.М. Говоренкова. Краснодар, 2004. 132 с.
5. Голубев С.В. Социальный квест. Технология развития местных сообществ / С.В. Голубев, М.Ю. Славгородская. Москва : Грифон, 2017. 72 с.
6. Грац Р. Города в Америке. Жители и власти / Р. Грац ; перевод В. Глазычева. Москва : Лады, 1995. 400 с.
7. Гурьянова М.П. Развитие социально-педагогической деятельности с детьми и семьями в пространстве места жительства : монография / М.П. Гурьянова. Москва : ИИДСВ РАО, 2018. 155 с.
8. Карасев Ф.Г. Социальный капитал соседских сообществ / Ф.Г. Карасев. Москва : Прометей, 2001. 96 с.
9. Катаева Н.А. Место жительства — место воспитания / Н.А. Катаева. Киров, 2017.
10. Катаева Н.А. Центр местной активности — как интегративная модель работы в социуме / Н.А. Катаева // Социально-педагогическое сопровождение личности в социуме: история, теория и практика : материалы межрегиональной научно-практической конференции (г. Йошкар-Ола, 28 февраля 2013 г.) : сборник научных статей / ответственные редакторы Н.С. Морова, Н.Н. Чалдышкина. Йошкар-Ола : Стринг, 2013. С. 12–18.
11. Кокарев И.Е. Местные сообщества и местное самоуправление: технологии участия / И.Е. Кокарев. Москва : МОНФ, 2007. 206 с.
12. Кокарев И.Е. Соседские сообщества — путь в будущее России / И.Е. Кокарев. 2-е изд., испр. Москва : Прометей, 2001. 247 с.
13. Лаптева Л.Е. Формирование местного сообщества / Л.Е. Лаптева // Местное самоуправление: проблемы и пути их решения / под общей редакцией С.Н. Юрковой. Санкт-Петербург, 2000. С. 281–282.
14. Сафаров С.М. Развитие кадрового потенциала ТОС как фактор эффективного развития института территориального общественного самоуправления / С.М. Сафаров // Управление городом: теория и практика. 2016. № 1 (20). С. 92–95.
15. Социально обоснованное градоустройство в режиме прогнозного проектирования: от социальной диагностики к профилактике конфликтных ситуаций и конструктивному диалогу заинтересованных сторон / ответственные редакторы Т.М. Дридзе, Е.М. Акимкин. Москва : Институт социологии РАН, 2005. 492 с.
16. Тюрин Г.В. Опыт возрождения русских деревень / Г.В. Тюрин. Москва : Поколение, 2007. 239 с.
17. Учу служением : методическое пособие / под руководством С.В. Тетерского. Москва : АВЦ, 2019. 111 с.
18. Чураков С.К. Community и пространственные модели его реализации / С.К. Чураков // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2020. № 2. С. 40–44.
19. Шомина Е. Уроки демократии по месту жительства : Граждане Великобритании в борьбе за достойное жилье / Е. Шомина. Москва : Прометей, 2001. 78 с.
20. Шомина Е.С. Жители и дома : организация третьего сектора в жилищной сфере / Е.С. Шомина. Москва : Муниципальная власть, 1999. 260 с.
21. Шомина Е.С. Соседское сообщество — ТОС — МСУ // Глобальные проблемы развития местного самоуправления / Е.С. Шомина. Москва : Российский общественно-политический центр, 2004.
22. Шомина Е.С. ТОСы: от первой волны до нового интереса / Е.С. Шомина // Муниципальная Россия. 2017. № 1. С. 20–25.

### References

1. Shomina E. Community Development Education and the Role of the State in Russia / E. Shomina // Practice-Insights. 2019. Iss. 13. P. 32–33.

## Сравнительный анализ конституционно-правовых основ противодействия экстремистской деятельности на уровне органов местного самоуправления в Российской Федерации и иных государствах — участниках СНГ

**Андреева Яна Валерьевна**, студент второго курса Института публичного права и управления Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
yana.yana.andreeva.00@bk.ru

В статье рассматриваются аспекты противодействия экстремизму и терроризму в некоторых государствах — участниках СНГ на уровне органов местного самоуправления; основные проблемы их закрепления в законодательстве и применения на практике.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, противодействие экстремизму и терроризму, модельный закон, Содружество Независимых Государств (СНГ).

### A Comparative Analysis of Constitutional Law Bases of Extremism Combating on the Level of Local Self-Government Authorities in the Russian Federation and Other CIS Member States

**Andreeva Yana V.**, 2nd Year Student of the Institute of Public Law and Management of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

The article deals with the aspects of countering extremism and terrorism in some CIS member States at the level of local self-government bodies; the main problems of its consolidation in legislation and application in practice.

**Keywords:** local self-government, counteraction to extremism and terrorism, model law, Commonwealth of Independent States (CIS).

Экстремизм, по общему признанию, представляет собой одну из первейших угроз для всего человечества в XXI в. В переводе с латинского (*extremus*) данный термин означает «крайний», «чрезвычайный»<sup>1</sup>. Традиционно же под ним понимается приверженность к крайним взглядам и мерам. Питер Коулман (Международный центр по сотрудничеству и разрешению конфликтов Колумбийского университета) и Андреа Бартоли (Институт анализа и разрешения конфликтов университета Дж. Мэйсона), к примеру, определяют экстремизм как все виды деятельности (взгляды, установки, чувства, действия, стратегии), отличающиеся от общепринятых<sup>2</sup>. Определение интересное, но слишком широкое относительно традиционного понимания экстремизма.

Как пишет Н.Б. Бааль: «Особенностями современного экстремизма являются, в основном, рост его масштабов, которая способствует наращиванию потенциала и превращению экстремистских группировок во влиятельные структуры политической жизни страны; многообразие форм деятельности; усиление жесткости действий экстремистов; использование новейших достижений науки и техники; стремление добиться широкого общественного резонанса, а следовательно, критической дестабилизации политической ситуации в стране»<sup>3</sup>. Таким образом, особо обострившись за последние десятилетия, эта проблема бесспорно требует моментального реагирования государства даже на малейшие ее проявления. Этим в первую очередь и обуславливаются актуальность и злободневность рассматриваемой темы. А выход за рамки одной страны — Российской Федерации и сравнительный ана-

лиз основных законодательных актов некоторых других участников СНГ поможет увидеть картину, которая явно будет полнее и цельнее, нежели если бы мы анализировали данную тему лишь в рамках России. Кроме того, важно отметить, что именно рассматриваемый нами уровень *местного самоуправления* является наиболее приближенным к повседневным проблемам и решению непосредственно насущных вопросов жизнедеятельности граждан; и как следствие, именно эти органы призваны непосредственно контактировать с широким кругом лиц в рамках профилактических мероприятий противодействия распространению идеологии экстремизма.

Что же мы имеем на данный момент? Несомненно, проблеме экстремизма посвящены десятки работ отечественных и зарубежных авторов (А.А. Козлова, В.Н. Томалинцева, Э.А. Паина, А.А. Хоровинникова, С.В. Азевой и др.). Юридический аспект регулирования экстремизма подробно анализируется Ю.М. Антоном, Н.Г. Ивановым, О.Н. Коршуновой, С.М. Кочои, Б.А. Мыльниковым, и не только.

Работ же, посвященных противодействию экстремизму именно на уровне органов местного самоуправления (далее — МСУ), гораздо меньше, обратиться можно, в частности, к трудам Е.В. Сальникова и некоторым другим. Мы же рассматриваем эту тему в том числе за рамками одного государства, что также имеет теоретическую и практическую ценность.

Итак, как некую нормативную базу, так называемую основу, мы используем модельный закон «О противодействии экстремизму»<sup>4</sup>. Так что же представляет собой данный акт и какие его положения нам интересны? Прежде разберемся, что значит модельный закон. Это законодательный акт, имеющий *рекомендательный характер*, содержащий типовые нормы и дающий нормативную ориентацию для законодательства.

<sup>1</sup> Сорокина Г.А., Ульянова И.Л. Латинский язык в сфере юриспруденции : учебное пособие / под ред. М.А. Бирюковой. М. : Проспект, 2016. 112 с.

<sup>2</sup> Coleman P.T., Bartoli A. Addressing Extremism. URL: [http://www.tc.columbia.edu/i/a/document\9386\\_WhitePaper\\_2\\_Extremism\\_030809.pdf](http://www.tc.columbia.edu/i/a/document\9386_WhitePaper_2_Extremism_030809.pdf)

<sup>3</sup> Бааль Н.Б. Политический экстремизм российской молодежи и технологии его преодоления : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Нижний Новгород, 2012. 42 с.

<sup>4</sup> Модельный закон о противодействии экстремизму (принят в г. Санкт-Петербурге 14 мая 2009 г. Постановлением 32-9 на 32-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ) // Информационный бюллетень Межпарламентской ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. 2009. № 44. С. 205–219.

Согласно преамбуле, этот закон устанавливает основные принципы, правовые и организационные основы противодействия экстремистской деятельности, а также ответственность за ее осуществление. Если обратиться непосредственно к тексту, то в первую очередь само определение понятия противодействия экстремизму подразумевает деятельность не только органов государственных, но и местного самоуправления, которые являются самостоятельными субъектами, участвующими в противодействии экстремизму в пределах своей компетенции.

Кроме того, согласно ч. 2 ст. 5, *общественные и религиозные объединения, международные и иные организации, граждане участвуют в противодействии экстремизму через органы государственной власти, органы государственной власти субъектов государства, органы местного самоуправления*. Иными словами, органы местного самоуправления и их деятельность выступают одним из тех средств, через которые иные субъекты могут непосредственно участвовать в борьбе с экстремизмом.

Однако проблема в том, что данный закон носит рекомендательный или же диспозитивный характер, действуя лишь постольку, поскольку субъекты не предусмотрели иное.

Первоначальный анализ законодательной базы государств — участников Содружества Независимых Государств показал, что, во-первых, не все страны имеют специальные законы в области борьбы с проявлениями экстремизма (к ним относятся, например, Республика Армения, Туркменистан), что, по сути, оправдывает рекомендательный характер ранее названного модельного закона, прямо не обязывающего стран-участниц регламентировать данный вопрос на законодательном уровне. Во-вторых, даже в тех странах, где такой закон имеется, в нем могут в принципе не упоминаться органы местного самоуправления и их полномочия по противодействию экстремизму, что является большим минусом общего уровня законодательной проработанности этой проблемы (Республика Казахстан, Республика Узбекистан, Республика Молдова и др.). Мы же рассматриваем нормативную базу лишь тех стран, где органы МСУ прямо обозначены в качестве субъектов данной деятельности.

### Российская Федерация

Итак, основным актом, регламентирующим антиэкстремистскую деятельность, является Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>5</sup>, в ст. 4 которого органы местного самоуправления рассматриваются как участники в противодействии экстремистской деятельности, но только в рамках своей компетенции, представители которых могут членствовать в специальных органах, формируемых по решению Президента РФ. Распространение эти положения получают в Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года<sup>6</sup>.

Наиболее емко относительно вышеназванных актов конкретизирует полномочия органов местного самоуправления в области противодействия терроризму Фе-

деральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»<sup>7</sup>.

Основными полномочиями в области реализации вопросов местного значения различного рода муниципальных образований является участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в их границах<sup>8</sup>.

То есть если правоохранительные органы обязаны реагировать на преступления экстремистского характера, то органам МСУ отводится роль субъекта, противодействующего экстремизму на стадии, когда непосредственного повода для деятельности еще нет, реализуя тем самым так называемые общие превентивные меры; либо когда теракт уже совершен и необходимо как можно скорее устранить его последствия.

В то же время закрепление и конкретизация полномочий органов МСУ накладывает дополнительные требования к компетенции их служащих, которым предстоит реализовывать данные полномочия.

Кроме того, возникает вопрос: а имеют ли вообще данные органы средства (в первую очередь материальные) для реализации этих функций? Представляется, что ответ будет далеко не утешительным. Вся проблема в том, что органы местного самоуправления зачастую дистанцируются от проблемы экстремизма, они много говорят о нем, но упорно не хотят использовать потенциал Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>9</sup>. За время, прошедшее с момента принятия закона, органы МСУ в должном объеме не воспользовались правом обращения в прокуратуру с целью вынесения предупреждений субъектам, осуществляющим экстремистскую деятельность. Если подобные примеры и фиксировались, то носили они буквально единичный характер и не составили, таким образом, обыденную практику работы органов местного самоуправления.

Анализируя положения нормативной правовой базы по вопросам противодействия экстремизму и терроризму, следует констатировать, что на федеральном уровне сформулирована четкая позиция по подготовке научной и методологической основы профилактической деятельности. А в связи с конкретизацией полномочий органов местного самоуправления в сфере противодействия экстремизму и терроризму следует распространить данную практику и на муниципальный уровень.

### Кыргызская Республика

Итак, какую отправную точку мы имеем в Кыргызской Республике? В первую очередь это Закон «О противодействии экстремистской деятельности»<sup>10</sup>, согласно которому органы местного самоуправления являются наряду с другими органами субъектами деятельности по противодействию экстремизму и в пределах своей компетенции в приоритетном порядке осуществляют профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские, меры, направленные на предупреждение

<sup>5</sup> Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ 28 ноября 2014 г. № Пр-2753). URL: [https://xn--80az.xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site128/document\\_file/Strategiya\\_protivodeystviya\\_ekstremizmu\\_v\\_Rossiyskoy\\_Federacii.pdf](https://xn--80az.xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site128/document_file/Strategiya_protivodeystviya_ekstremizmu_v_Rossiyskoy_Federacii.pdf)

<sup>7</sup> Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Сальников Е.В. Органы местного самоуправления как субъект противодействия экстремизму // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6. С. 33–34.

<sup>10</sup> Закон Кыргызской Республики от 17 августа 2005 г. № 150 «О противодействии экстремистской деятельности». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1748>

экстремистской деятельности. Аналогичным образом здесь реализуется функция предупредительная, направленная на недопущение проявления экстремизма.

Также возникает вопрос: а достаточна ли компетенция сотрудников этих органов, чтобы превенция эта дала свои плоды и не оказалась безрезультатной? По сути ответ можно найти в Программе Правительства Кыргызской Республики по противодействию экстремизму и терроризму на 2017–2022 годы<sup>11</sup>, которая предусматривает меры по повышению потенциала сотрудников органов местного самоуправления, задействованных по вопросам противодействия экстремизму и терроризму, в том числе путем организации совместно с неправительственными и международными организациями лекций, дискуссий и семинаров для сотрудников в том числе и органов местного самоуправления.

В то же время Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении»<sup>12</sup> никаким образом не закрепляет и не конкретизирует полномочия органов МСУ в области противодействия экстремизму. Предполагается, что в подобного рода нормативных правовых актах должна быть представлена более четкая регламентация функций этих органов. Однако что мы имеем хотя бы даже на примере России — все те же общие фразы...

#### Азербайджанская Республика

Закон Азербайджанской Республики «О борьбе с религиозным экстремизмом» (т.е. сужается общая область деятельности, вычлняется из экстремизма конкретно религиозный, что, по сути, является пробелом правового регулирования подобного рода общественных отношений)<sup>13</sup> в ст. 10 говорит лишь о том, что... *органы местного самоуправления... обязаны оказывать содействие государственному органу, осуществляющему борьбу против религиозного экстремизма.* Иной конкретизации ни в этом законе, ни в Законе Азербайджанской Республики «О статусе муниципалитетов» не имеется. Таким образом, не исключена возможность расширительного толкования данной нормы на предмет установления полномочий местных органов в борьбе с экстремизмом. Следовательно, можно предположить, что они действуют не только при предупреждении, например, или устранении последствий проявлений экстремистской и террористической направленности, как это говорится в законодательных актах Российской Федерации. Может ли это привести к злоупотреблению с их стороны? Представляется, что да.

#### Республика Таджикистан

Буквально недавно, в 2020 г., в Республике Таджикистан был принят новый Закон «О противодействии

экстремизму»<sup>14</sup>, ранее же действовал Закон от 8 декабря 2003 г. «О борьбе с экстремизмом»<sup>15</sup>, который на данный момент утратил силу. Однако и здесь мы не видим диаметральных противоположностей, отличающих нормативное закрепление полномочий в этой стране от стран, рассмотренных ранее. Аналогичным образом органы местного самоуправления участвуют в противодействии экстремистской деятельности в пределах своей компетенции, осуществляя профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские, меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности.

Возникает вопрос: а где прописаны эти пределы их компетенции? Закон «Об органах самоуправления поселков и сел» об этом опять же ничего не говорит.

Интерес представляет Национальная стратегия Республики Таджикистан по противодействию экстремизму и терроризму на 2016–2020 годы<sup>16</sup>, согласно которой органы МСУ поселков и дехотов должны разработать и утвердить внутриведомственные планы и провести разъяснительные работы среди общественности по осознанию сущности и целей данного программного документа.

Таким образом, к чему мы пришли? Основной вклад, который органы местного самоуправления могут внести в борьбу с различного рода проявлениями экстремистской деятельности, является минимальным, и причем не только в России, что, однако, не является удивительным, ведь мы рассматривали страны в пределах Содружества Независимых Государств.

В конечном итоге в компетенцию органов местного самоуправления полностью подпадает лишь принятие и реализация профилактических мер, которые направлены на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе и терроризма. Однако понятие «профилактические меры» характеризуется слишком абстрактной формулировкой. Нигде не уточняется, какие конкретно действия должны быть совершены и что вообще требуется от этих органов и их должностных лиц.

И как следствие, можно сказать, что в такой обстановке участие органов местного самоуправления в общем становится «иллюзорным». Органы местного самоуправления, на которых и так лежит груз текущих проблем, имея столь неясные ориентиры к действию, вовсе могут минимизировать свое участие в борьбе с экстремизмом либо же, наоборот, выйти за рамки полномочий, хотя первое более вероятно.

В итоге страдает в первую очередь качество противодействия. А цена этому порой может быть очень велика.

<sup>11</sup> Постановление Правительства Кыргызской Республики от 21 июня 2017 г. № 394 «Об утверждении Программы Правительства Кыргызской Республики по противодействию экстремизму и терроризму на 2017–2022 годы». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/100103>

<sup>12</sup> Закон Кыргызской Республики от 15 июля 2011 г. № 101 «О местном самоуправлении». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203102>

<sup>13</sup> Закон Азербайджанской Республики от 4 декабря 2015 г. № 27-VQ «О борьбе с религиозным экстремизмом». URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=35052876](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35052876)

<sup>14</sup> Закон Республики Таджикистан от 2 января 2020 г. № 1655 «О противодействии экстремизму». URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=37848960](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37848960)

<sup>15</sup> Закон Республики Таджикистан от 8 декабря 2003 г. № 69 «О борьбе с экстремизмом» (утратил силу с 02.01.2020). URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30587216](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30587216)

<sup>16</sup> Указ Президента Республики Таджикистан от 12 ноября 2016 г. № 776 «О Национальной стратегии Республики Таджикистан по противодействию экстремизму и терроризму на 2016–2020 годы». URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=33709579](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33709579)

#### Литература

1. Бааль Н.Б. Политический экстремизм российской молодежи и технологии его преодоления : автореферат диссертации доктора политических наук / Н.Б. Бааль. Нижний Новгород, 2012. 42 с.
2. Сальников Е.В. Органы местного самоуправления как субъект противодействия экстремизму / Е.В. Сальников // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6. С. 33–34.
3. Сорокина Г.А. Латинский язык в сфере юриспруденции : учебное пособие / Г.А. Сорокина, И.Л. Ульянова ; под редакцией М.А. Бирюковой. Москва : Проспект, 2016. 112 с.