

Бочаров Александр – студент 1 курса ОП «Политология и мировая политика» НИУ ВШЭ (СПб), email: aabocharov_2@edu.hse.ru

Система электронных пропусков в российских регионах: инструменты внедрения и местные специфики¹

Эпидемия коронавируса оказалась настоящим вызовом для управленческих систем в разных странах. Одной из главных задач государств стало снижение темпа распространения болезни, недопущение всплесков роста заболеваемости и соответственно «перегрузок» системы здравоохранения. Практически все развитые страны пошли по пути введения карантина для пресечения излишней мобильности граждан. В некоторых из них стала внедряться цифровая пропускная система.

Российское государство не стало здесь исключением и начало вводить режим «самоизоляции», а в некоторых регионах появились электронные пропуска. Децентрализация управления, предпринятая властями в период пандемии, привела к различиям в подходах к карантинным мерам. Так, массовая система цифровых пропусков или ее отдельные элементы были введены в 18 субъектах, в каждом из которых методы и масштабы имплементации различались в зависимости от местной специфики: развитости цифровой инфраструктуры, особенностей распространения болезни и т. д.

Большинство регионов вводило пропускную систему сразу на всей своей территории, однако инфраструктура цифровых пропусков создавалась постепенно: сначала появлялись бумажные пропуска для особых категорий работников и госслужащих, а уже потом цифровые для всех остальных. Регионы, не вводившие электронные пропуска, ограничились первым этапом. Например, в Саратовской области пропускная система действовала без привлечения цифровых технологий². В

¹ Работа подготовлена в рамках студенческого проекта «Вызовы управления в условиях пандемии», который организован сотрудниками Центра сравнительных исследований власти и управления НИУ ВШЭ (СПб) Андреем Стародубцевым и Юрием Кабановым. Цель проекта заключается в сравнительном анализе политических курсов, направленных на борьбу с пандемией коронавируса и его последствиями на кросс-региональном и международном уровнях. Предварительные результаты проекта публикуются на [сайте Центра](#) в формате policy brief.

² «С 20 Апреля в Саратовской Области Вводится Пропускной Режим — Правительство Саратовской Области,» Правительство Саратовской области, 18 апреля 2020, https://saratov.gov.ru/news/c_20_aprelya_v_saratovskoy_oblasti_vvoditsya_propusknoy_rezhim/.

Красноярском крае всеобщую пропускную систему ввели еще 1 апреля, однако она была основана не на цифровых технологиях, а на письменных «объяснительных», которые граждане должны были составлять для выхода на улицу³; цифровые пропуска здесь внедрили только с 21 апреля⁴.

При этом есть регионы-исключения, которые внедряли электронные пропуска не сразу по всей территории, а постепенно. Первый – Республика Якутия, где цифровые пропуска для владельцев транспорта сначала ввели 20 апреля только в городе Алдан и поселке Ленинский⁵; полноценно пропускная система распространилась по всему региону только 7 мая – решение внедрять или не внедрять пропуска, а также какого именно типа, официально оставили за местными властями⁶. В вопросах карантинных мер Якутию можно назвать самым «гибким» регионом. Это можно объяснить удаленностью городов в республике друг от друга, а также обилием населенных пунктов, где трудятся много людей из других частей страны вахтовым методом. Власти попытались изолировать очаги заражения, не вводя ограничения сразу по всей территории.

В Забайкальском крае систему электронных пропусков запустили только в Чите и Читинском районе, где более высокая плотность населения и большее число жителей в сравнении с остальным малонаселенным регионом⁷. Также постепенный ввод пропускной системы происходил и в Липецкой области – там цифровые пропуска сначала стали действовать в Задонске 15 апреля, а уже только через два дня в остальных крупных городах и по всей области⁸.

³ “Постановление правительства Красноярского края от 1 апреля 2020 года № 188-п ‘Об утверждении Порядка установления и соблюдения предписаний и ограничений гражданами режима самоизоляции в период распространения коронавирусной инфекции (2019-nCoV) на территории Красноярского края,’” Российская газета, 3 апреля 2020, <https://rg.ru/2020/04/03/krasnoyarsk-post188-reg-dok.html>.

⁴ “Улица По Талонам,” Коммерсантъ, 22 апреля 2020, <https://www.kommersant.ru/doc/4327644>.

⁵ “Решение о введении цифровых пропусков будут принимать главы районов Якутии,” Якутия 24, 8 мая 2020, <https://www.yk24.ru/index/obshchestvo/reshenie-o-vvedenii-cifrovyyix-propuskov-budut-prinimat-glavyi-rajonov-yakutii>.

⁶ Там же.

⁷ “Систему Электронных Пропусков Начнут Внедрять в Забайкалье Поэтапно,” East Russia, 30 апреля 2020, <https://www.eastrussia.ru/news/sistemu-elektronnykh-propuskov-nachnut-vnedryat-v-zabaykale-poetapno/>.

⁸ “Липецкие Власти Внедряют в Регионе Пропускной Режим,” ТАСС, 14 апреля 2020, <https://tass.ru/obschestvo/8243175>.

В некоторых субъектах федерации цифровые пропуска вводились только для въезда в регион: такими стали Рязанская⁹, Иркутская¹⁰ и Тульская области¹¹. Особый случай – город федерального значения Севастополь, в котором электронные пропуска нужны были не только для перемещения внутри субъекта, но и для въезда из Республики Крым, где цифровые пропуска не вводили¹².

Рассматривая, какие инструменты использовались для оформления пропускной системы, регионы можно разделить на две группы (см. Таблица 1). Большинство применяли для пропусков региональные правительственные порталы или создавали для этого отдельные сайты и приложения. Однако, шесть субъектов федерации пошли по пути интеграции электронных пропусков на портале «Госуслуги», в пяти ввели использование приложения «Госуслуги СТОП Коронавирус», которое было разработано в Минкомсвязи и изначально планировалось ввести в 21 российском регионе¹³.

Регион	Дата ввода/отмены электронных пропусков	Способы оформления	Виды верификации
Астраханская область	13.04.2020 16.05.2020	Онлайн-платформа*	QR-код
Владимирская область	05.05.2020 09.06.2020 (частично)	Сайт "Госуслуг"; приложение "Госуслуги СТОП Коронавирус"	QR-код
Забайкальский край	02.05.2020 – н. в.*	Сайт "Госуслуг"; приложение "Госуслуги СТОП Коронавирус"	QR-код
Иркутская область	01.05.2020 03.06.2020	Сайт "Госуслуг"; приложение "Госуслуги СТОП Коронавирус"	QR-код
Краснодарский край	08.04.2020 23.05.2020 (частично)	Онлайн-платформа	Отсканированный документ-пропуск

⁹ “Рязанская область ввела электронные пропуска для въезжающих,” RZN.info, 30 апреля 2020, <https://www.rzn.info/news/2020/4/30/v-ezd-v-ryazanskuyu-oblast-razreshat-po-elektronnym-propuskam.html>.

¹⁰ “Иркутская область ввела электронные пропуска для желающих пересечь границы региона,” ТАСС, 30 апреля 2020, <https://tass.ru/sibir-news/8378105>

¹¹ “В Тульской области ввели пропускной режим: как оформить пропуск,” MySlo, 28 апреля 2020, <https://myslo.ru/news/tula/2020-04-28-s-30-aprelya-v-tul-skoj-oblasti-vvoditsya-propusknoj-rezhim-kak-oformit>.

¹² “Обеспечение пропусками для перемещения и направление уведомления по городу Севастополю и за его пределы в режиме повышенной готовности,” Правительство Севастополя, <https://covid.sev.gov.ru/> (доступ 12 июня 2020).

¹³ “Систему выдачи цифровых пропусков внедрят в 21 регионе,” Коммерсантъ, 22 апреля 2020, <https://www.kommersant.ru/doc/4328477>.

Красноярский край	01.04.2020 (бумажные пропуска); 21.04.2020 – н. в.	Письменные объяснительные (01.04.2020 – 21.04.2020); онлайн-платформа; горячая линия 112	QR-код; СМС-код
Курганская область	11.04.2020 – 01.06.2020	– Онлайн-платформа; код по СМС	Номер заявки
Липецкая область	15.04.2020 (в г. Задонск); 17.04.2020 – 13.05.2020	– Горячая линия; код по СМС; приложение; бот в Telegram	СМС-код
Москва	15.04.2020 – 09.06.2020	– Онлайн-платформа; код по СМС; горячая линия; приложение	QR-код; СМС-код; номер заявки
Московская область	15.04.2020 – 23.05.2020	– Сайт "Госуслуг"; приложение "Госуслуги СТОП Коронавирус"; код по СМС; горячая линия	QR-код; СМС-код
Нижегородская область	02.05.2020 – 09.06.2020	– Онлайн-платформа; приложение; горячая линия	QR-код; СМС-код; номер заявки
Приморский край	07.04.2020 – н. в.	Сайт "Госуслуг"	СМС-код
Республика Коми	01.05.2020 – н. в.	Онлайн-платформа	Номер паспорта
Республика Татарстан	30.03.2020 – 12.05.2020	Код по СМС	СМС-код
Республика Якутия	20.04.2020 (в г. Алдан); 07.05.2020 – н. в.	Онлайн-платформа; приложение	QR-код; СМС-код
Рязанская область	30.04.2020 – 12.05.2020	Онлайн-платформа	Документ
Севастополь	13.04.2020 – 18.05.2020	Онлайн-платформа	QR-код
Тульская область	30.04.2020 – 01.05.2020	– Сайт "Госуслуг"; приложение "Госуслуги СТОП Коронавирус"	QR-код

Таблица 1. Цифровая инфраструктура электронных пропусков в российских регионах: способы оформления и верификации. *«Онлайн-платформа» - региональный правительственный портал или отдельно созданный местными властями сайт. *н. в. – информация на 14.06.2020.

Наиболее масштабной оказалась система электронных пропусков в Москве, что можно объяснить двумя факторами. Во-первых, столица еще до эпидемии была самым развитым регионом в области цифровых технологий, что позволило внедрить повсеместные электронные пропуска, а также запустить приложение «Социальный мониторинг» для контроля за заболевшими. Во-вторых, Москва, как центр страны и крупнейший город с высокой плотностью населения, оказалась эпицентром эпидемии

коронавируса в России, что мотивировало московские власти вводить жесткие меры, используя те инструменты, которые были наиболее развиты. Также Москва оказалась первым и последним регионом, в котором был введен т. н. «прогулочный режим»¹⁴.

Мэр Москвы Сергей Собянин ссылался на то, что в Москве учитывали именно китайский опыт борьбы с коронавирусом¹⁵. Китай и оказался страной, где первыми использовались цифровые инструменты для тотального контроля за мобильностью граждан – все по тем же причинам ранее развитой государственной цифровой инфраструктуры. Интересно, что столичные власти отвергли систему электронных пропусков Минкомсвязи, сославшись на то, что уже имеют собственную подготовленную цифровую инфраструктуру¹⁶. Из-за этого системы пропусков в Москве и области были разными – вторая воспользовалась порталом «Госуслуги» и приложением «Госуслуги СТОП Коронавирус»¹⁷; при этом подмосковные пропуска были интегрированы с московской системой и действовали на территории столицы вплоть до отмены пропускного режима в области¹⁸.

Первым же субъектом России, который ввел электронные пропуска, оказалась Республика Татарстан; также Татарстан стал первым регионом в стране, где вся система была построена на СМС¹⁹. Стоит упомянуть и Нижегородскую область, которая ввела цифровые пропуска на следующий день после Татарстана, а система с самого начала была обширной в плане разнообразия вариантов оформления пропусков и

¹⁴ “С 1 июня москвичи смогут выходить на прогулки. Для этого не потребуется пропуск — но нужно будет соблюдать много правил,” Meduza, 28 мая 2020, <https://meduza.io/feature/2020/05/28/s-1-iyunya-moskvichi-smogut-vyehodit-na-progulki-dlya-etogo-ne-potrebuetsya-propusk-no-nuzhno-budet-soblyudat-mnogo-pravil>.

¹⁵ “Собянин рассказал, когда в Москве могут снять ограничения по коронавирусу,” Российская газета, 2 мая 2020, <https://rg.ru/2020/05/02/reg-cfo/sobianin-rasskazal-kogda-v-moskve-mogut-sniat-ogranicheniia-po-koronavirusu.html>.

¹⁶ “Приложение Минкомсвязи для получения пропусков не будет работать в Москве,” РБК, 12 апреля 2020, https://www.rbc.ru/technology_and_media/12/04/2020/5e934bc09a79473a21b33de2

¹⁷ “Как работает пропускной режим в Москве и Подмосковье,” 21 апреля 2020, <https://www.rbc.ru/society/21/04/2020/5e907d5f9a7947ce88941105>

¹⁸ “В Подмосковье решили отменить электронные пропуска,” РБК, 22 мая 2020, <https://www.rbc.ru/politics/22/05/2020/5ec7ee869a79475eccb52227>

¹⁹ “В Татарстане ввели систему пропусков-кодов для выхода из дома и посещения работы,” Znak.com, 31 марта 2020, https://www.znak.com/2020-03-31/v_tatarstane_vveli_sistemu_propuskov_kodov_dlya_vyhoda_iz_doma_i_posecheniya_raboty.

работала на основе уже имеющейся цифровой инфраструктуры, например, приложения «Карта жителя Нижегородской области»²⁰.

Можно предположить, что три вышеупомянутых региона²¹ объединяет большая цифровая «инфраструктурная власть» (infrastructural power), которая позволила им раньше всех в стране ввести системы электронных пропусков, оказавшимися со старта массовыми, вариативными в плане оформления и основанными на собственных цифровых системах. Москва и Нижегородская область пошли по пути интеграции пропусков в уже имеющиеся электронные разработки, а Татарстан в короткие сроки первым в России запустил систему с СМС-кодами.

Другие субъекты вводили цифровые пропуска в той или иной степени позже, что отчасти можно объяснить разницей в уровне заболеваемости и скорости распространения коронавируса. Однако, не во всех регионах электронные пропуска стали столь массовыми, как в Москве – например, в **Коми** отсутствовали одноразовые индивидуальные пропуска²², или они были нужны только для въезда в субъект, как в Иркутской области²³.

Некоторые регионы, такие как Республика Бурятия²⁴, Волгоградская²⁵ или Кемеровская область, анонсировали возможное введение электронных пропусков при ухудшении эпидемиологической ситуации – соответствующие системы там уже были разработаны²⁶. Однако их введения не произошло – чаще всего региональные власти аргументировали отказ от цифровых пропусков тем, что ситуация с заболеваемостью не столь критична. А губернатор Томской области обосновал свое

²⁰ «Глеб Никитин утвердил механизм контроля за соблюдением самоизоляции», Правительство Нижегородской Области, Web Archive, 29 мая 2020, <http://web.archive.org/web/20200529020330/https://www.government-nnov.ru/?id=254621>.

²¹ Москва, Татарстан, Нижегородская область.

²² «Пропускная Система», Пропускная система, <https://propusk.rkomi.ru/login> (доступ 12 июня 2020).

²³ «Иркутская область ввела электронные пропуска для желающих пересечь границы региона», ТАСС, 30 апреля 2020, <https://tass.ru/sibir-news/8378105>.

²⁴ «В Бурятии могут появиться цифровые пропуска для выхода из дома», Бурятия-Daily, 29 апреля 2020, <https://www.baikal-daily.ru/news/16/389501/>

²⁵ «В Волгоградской области отказались вводить цифровые пропуска», Федерал Пресс, 27 апреля 2020, <https://fedpress.ru/news/34/society/2487384>

²⁶ «Власти Кузбасса назвали условие введения цифровых пропусков», РИА Новости, 4 мая 2020, <https://ria.ru/20200504/1570952503.html>

решением тем, что «это избыточная, плохо работающая и унижающая достоинство людей мера»²⁷.

Также в СМИ появлялась информация о том, что в Санкт-Петербурге планируется ввести цифровую пропускную систему, основанную на собственных ресурсах²⁸, однако, второй город страны пропуска так и не ввел. Вице-губернатор Елин заявлял, что в Петербурге «более ровный состав населения, более образованный, более квалифицированный», поэтому вводить схожие с Москвой меры не стали²⁹. По информации источника «Медузы», петербургские власти могли отказаться от введения электронных пропусков из-за массовой негативной реакции на них в Москве³⁰.

В целом, в регионах оформились два основных типа цифровых пропусков: одноразовые – оформляются гражданином, и многократные – выдаются органами государственной власти по запросу работодателей/индивидуальных предпринимателей, которые для этого должны прислать список сотрудников и другие необходимые документы (см. Таблица 2).

Регион	Типы пропусков
Астраханская область	Разовые индивидуальные; многократные оформляются работодателем
Владимирская область	Разовые индивидуальные; многократные оформляются работодателем
Забайкальский край	Разовые индивидуальные; многократные оформляются работодателем
Иркутская область	Для въезда в регион на автотранспорте; разовые индивидуальные; многократные оформляются работодателем
Краснодарский край	Разовые индивидуальные - "желтые" для пешеходов и ЛТ внутри МО; многократные "красные" оформляются работодателем - на транспорт и передвижение между МО
Красноярский край	Разовые индивидуальные; многократные оформляются работодателем
Курганская область	Разовые индивидуальные; многократные оформляются работодателем
Липецкая область	Разовые индивидуальные; многократные оформляются работодателем
Москва	Разовые индивидуальные; многократные оформляются работодателем; для использования общественного транспорта: для личного транспорта

²⁷ «Томский губернатор назвал пропуска с QR-кодом унижающими достоинство», РБК, 1 мая 2020, <https://www.rbc.ru/society/01/05/2020/5eabf85e9a79474b9cdbc5ce>

²⁸ «Цифровые ошейники – теперь и в Петербурге. Город готовят к пропускному режиму», Фонтанка, 16 апреля 2020, <https://www.fontanka.ru/2020/04/16/69096250/>

²⁹ «В Петербурге более образованный состав населения. Так в Смольном объяснили, почему вводили менее жесткие ограничения, чем в Москве», Бумага, 11 июня 2020, <https://paperpaper.ru/papernews/2020/06/11/v-peterburge-bolee-obrazovannyj-sos/>

³⁰ «Губернатор в респираторе. Как глава Петербурга Александр Беглов пытается победить эпидемию коронавируса и не лишиться должности, » Meduza, 16 июня 2020, <https://meduza.io/feature/2020/06/16/vyuchennaya-bespomoschnost>

Московская область	Разовые индивидуальные; многоразовые оформляются работодателем; для использования общественного транспорта: для личного транспорта
Нижегородская область	Разовые индивидуальные; многоразовые оформляются работодателем
Приморский край	Многоразовые оформляются работодателем, а потом индивидуально работниками
Республика Коми	Многоразовые оформляются работодателем
Республика Татарстан	Разовые индивидуальные; многоразовые оформляются работодателем
Республика Якутия	Разовые индивидуальные; многоразовые оформляются работодателем; для пешеходов; для транспорта
Рязанская область	Для въезда в регион на автотранспорте; разовые индивидуальные; многоразовые оформляются работодателем
Севастополь	Многоразовые оформляются работодателем для передвижений внутри города; разовые индивидуальные для выезда/въезда в город
Тульская область	Для въезда в регион на автотранспорте; разовые индивидуальные; многоразовые оформляются работодателем

Таблица 2. Виды электронных пропусков, введенных в российских регионах. Информация на 14.06.2020.

В Севастополе³¹ и Республике Коми³² электронные пропуска выдавались только на имя юридического лица, которому было разрешено продолжать работу³³. Также некоторые регионы ввели разделение цифровых пропусков для пешеходов и для автомобилистов: например, так поступили власти Москвы³⁴, Якутии³⁵ и Краснодарского края³⁶. В последнем действовала система пропусков «желтого» типа – для персонального передвижения внутри города/муниципального образования пешком/общественным транспортом/личном транспорте, и «красного» – для перемещения на автомобиле между муниципальными образованиями, который оформлялся на юридическое лицо³⁷.

³¹ “Обеспечение пропусками для перемещения и направление уведомления по городу Севастополю и за его пределы в режиме повышенной готовности,” Правительство Севастополя, <https://covid.sev.gov.ru/> (доступ 12 июня 2020).

³² “Пропускная Система,” Пропускная система, <https://propusk.rkomi.ru/login> (доступ 12 июня 2020).

³³ Но в Севастополе также действовали и персональные электронные пропуска на выезд из города в республику Крым. Для перемещения по городу пропуска выдавались только на юридические лица.

³⁴ “Цифровые пропуска. Основные правила и этапы введения,” Сайт Сергея Собянина, 11 апреля 2020, <https://www.sobyanin.ru/tsifrovye-propuska-osnovnye-pravila>.

³⁵ “Анатолий Семенов рассказал, как в Якутии будет внедряться система цифровых пропусков,” yakutia-daily.ru (blog), 8 мая 2020, <https://yakutia-daily.ru/anatolij-semenov-reshenie-o-vvode-cifrovyh-propuskov-budut-prinimat-municipalitet/>.

³⁶ “Заявка На Получение Красного Спецпропуска На Авто :: Krd.Ru,” Web Archive, доступ 12 июня 2020, <http://web.archive.org/web/20200411020940/https://propusk.krd.ru/departament-transporta-i-dorozhnogo-khozyaystva/> (доступ 12 июня 2020).

³⁷ Там же.

«Жесткость» системы цифровых пропусков регулировалась с помощью нескольких инструментов: списка «уважительных причин», по которым разрешалось перемещаться без пропуска, а также отсутствия в некоторых регионах электронных пропусков для физических лиц. В Тульской и Рязанской областях, как уже было упомянуто ранее, действовали электронные пропуска только для въезда в регион.

Из практики внедрения электронных пропусков в российских регионах можно сделать несколько выводов.

Судя по всему, предполагалось более массовое использование данного инструмента для борьбы с эпидемией, чем получилось в итоге: большая часть регионов не вводила электронные пропуска, хотя некоторые объявляли пропускной режим. Из всех субъектов РФ подобные меры применялись в том или ином виде только в 18 регионах, причем не во всех из них цифровые пропуска имели столь же массовый характер, что и в столице. Несколько субъектов отказались от этой идеи, хотя ранее анонсировали вероятный ввод цифровых пропусков.

Там же, где электронные пропуска ввели, власти в основном опирались на собственные разработки: они либо интегрировали цифровые пропуска в уже имеющиеся интернет-порталы и приложения, либо создавали для этого новые. Наиболее «прогрессивными» в плане скорости внедрения и проработки системы оказались те регионы, которые и до эпидемии старались совершенствовать цифровые инструменты в государственной сфере. Только пять субъектов воспользовались инструментарием, разработанным Минкомсвязи.

Отсутствие электронных пропусков в большинстве российских регионов можно объяснить тремя возможными причинами: 1) недостаточной развитостью цифровой инфраструктуры; 2) нежеланием местных властей столкнуться с серьезной негативной реакцией граждан на пропуска; 3) возможно, в некоторых субъектах эпидемиологическая ситуация не требовала столь жестких карантинных мер.