



**ГОСУДАРСТВО
ПОЛИТИКА
ПРАВО
УПРАВЛЕНИЕ**

Выпуск № 15

**Москва
2019**

**Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
МОСКОВСКИЙ ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ**

Государство Политика Право Управление

**Сборник научно-исследовательских работ
профессорско-преподавательского состава (научно-педагогических
работников), аспирантов, слушателей магистерских программ и
студентов**

Института социально-гуманитарного образования

Выпуск 15

**Москва
Московский педагогический государственный университет
2019**

УДК 332.1
ББК 67.401
Г 92

Государство – политика – право – управление : сборник научно-исследовательских работ профессорско-преподавательского состава (научно-педагогических работников), аспирантов, слушателей магистерских программ и студентов Института социально-гуманитарного образования МПГУ . Выпуск № 15 / отв. ред. доктор юридических наук, профессор В.М. Оробец. – Москва : Московский педагогический государственный университет, 2019. – 208 с.

Сборник составлен по результатам научных изысканий преподавателей, аспирантов, слушателей магистерских программ и студентов Института социально-гуманитарного образования (ИСГО) ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет» и других организаций высшего образования.

В настоящее издание вошли статьи, отражающие актуальные проблемы государственного и муниципального управления, общего и специального менеджмента, вопросы развития законодательства, деятельности политических и общественных институтов, как в нашей стране, так и за рубежом.

Отдельный раздел сборника отведён работам молодых учёных и студентов, публикуемых по результатам VIII тура Международной студенческой научно-практической конференции «Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика», проведенного кафедрой государственного и муниципального управления и права ИСГО МПГУ 30 ноября 2019 года.

Редакционная коллегия:

*доктор экономических наук, профессор **Б.Г. Збышко**,
кандидат педагогических наук, доцент **А.А. Киченко**,
доктор экономических наук, профессор **М.М. Мусарский**,
доктор юридических наук, профессор **В.М. Оробец** – отв. ред.,
старший преподаватель **М.Б. Поляков** – тех. ред.,
кандидат экономических наук, доцент **С.А. Шеркунов** – зам. отв. ред.*

Рецензенты:

А.Г. Гуринович – доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права НИУ «Московский государственный институт международных отношений» - государственный университет Министерства иностранных дел Российской Федерации – МГИМО (У) МИД России, профессор;

А.Л. Жуков – доктор экономических наук, профессор-консультант ОУП ВО «Академия труда и социальных отношений», профессор, Почётный работник высшего профессионального образования;

В.С. Нечипоренко – доктор исторических наук, профессор кафедры государственного управления и национальной безопасности Института права и национальной безопасности ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (РАНХиГС при Президенте Российской Федерации), профессор.

ISBN 978-5-8289-1578-6

@ Коллектив авторов, 2019

@ Московский педагогический государственный университет, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	8
Амиантов А.А. Некоторые аспекты взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации в сфере законодательного процесса.....	12
Амиантов А.А. Критический анализ доводов против муниципальной реформы 2014 – 2015 гг. (на материалах Московской области).....	22
Бондаренко О.В., Бабина Е.Н., Бондаренко Г.В. Границы и практики применения инструментов рыночной экономики на государственной службе.....	31
Бондаренко О.В. Государственно-частное партнёрство: инструменты экономического механизма управления	37
Бондаренко О.В., Бондаренко Г.В. Вопросы повышения эффективности социально-экономической политики на уровне субъекта Российской Федерации.....	40
Борисова О.С. Система управления высшим учебным заведением на современном этапе.....	47
Збышко Б.Г. Социально-трудовые отношения на рубеже векового развития.....	53
Кошкидько В.Г. Участие региональной и муниципальной властей в становлении и развитии территориального общественного самоуправления	60
Кривуца П.В. Актуальные вопросы, стоящие перед Правительством Российской Федерации по оплате труда и в урегулировании отношений в сфере занятости населения	65
Лучицкая Л.Б. Современные технологии в образовательной сфере.....	78
Лучицкий О.Л. Роль и место оценочных технологий в рыночной экономике.....	84
Орбец В.М. Стратегическое планирование и управление на муниципальном уровне.....	91

Шеркунов С.А. Модель инновационно-ориентированного кластера надрегионального уровня «Туризм и рекреация» с центром в г. Владимире.....	96
Азизов Ш.Д. Механизмы реализации государственной молодёжной политики Чеченской Республики.....	110
Акимова А.М. Система образования в современной России.....	114
Акобян М.А. Основы цифровизации делопроизводства в системе государственного и муниципального управления.....	120
Габов Д.А. Регуляторная политика Правительства Российской Федерации в контексте сегодняшнего дня.....	127
Голубятникова Е.О. Зарубежный опыт формирования и реализации государственной политики в сфере образования.....	133
Зензинов Г.А. О проблемах официального опубликования нормативных правовых актов в печатных изданиях.....	139
Клюева И.С. Формирование корпоративной культуры на государственной службе.....	147
Лосева О.С. О конкурсном отборе кандидатов на службу в органы внутренних дел Российской Федерации.....	151
Любинецкий А.А. Культура как объект государственного управления.....	156
Марягина К.С. Цифровые технологии в избирательном процессе.....	165
Мокропуло М.П. Этика государственного служащего: проблемы и пути совершенствования.....	169
Новикова Т.В. Теоретические аспекты деятельности представительных и исполнительных органов власти муниципального уровня в России и за рубежом.....	172
Олейников М.А. Организационно-правовой статус Центрального Банка Российской Федерации.....	175
Печникова А.П. Реализация государственной политики в сфере образования города Москвы.....	181

Полякова Е.А. Государственная политика в сфере охраны объектов интеллектуальной собственности.....	189
Трибой А.А. Преимущественное право покупки. Особенности обязательственной природы.....	194
Яким А.Д. Курс на цифровизацию Российской экономики.....	200

ПРЕДИСЛОВИЕ

Уважаемые читатели! Вы держите в руках очередной номер (выпуск) научного издания Института социально-гуманитарного образования ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет» **Государство. – Политика. – Право. – Управление**, подготовленного кафедрой государственного и муниципального управления и права.

Сборник трудов преподавателей, аспирантов, слушателей магистерских программ и студентов Института социально-гуманитарного образования МПГУ, издаваемый с 2006 года – года основания кафедры и содержащий, главным образом, научные статьи, отражающие результаты проводимых научно-педагогическими работниками и молодыми учёными исследования, в том числе – в междисциплинарной плоскости, начиная с 2016 года размещается на платформе Научной электронной библиотеки **eLIBRARY.RU** и постатейно включён в Национальную информационно-аналитическую систему **РИНЦ** (URL: http://www.elibrary.ru/project_author_tools.asp). Настоящее издание доступно в «Электронном читальном зале» **CALAMEO.COM** (формат «*flip-книга*») по адресу: URL: <http://www.calameo.com>.

Кафедра реализует модель подготовки бакалавров и магистров государственного и муниципального управления для осуществления аппаратной работы в федеральных органах государственной власти и управления, органах государственной власти и управления субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления.

Присвоение степени бакалавра и магистра государственного и муниципального управления позволяет выпускникам МПГУ в полной мере проявить свои лучшие личностные качества, приобретённые в процессе обучения знания, умения и навыки, сформированные общекультурные, профессиональные и специальные компетенции, работая в органах государственной власти и управления, органах местного самоуправления на различных должностях государственной и муниципальной службы, и, что не менее важно – *проводить научно-исследовательскую деятельность в области государственного и муниципального управления.*

На кафедре действует **Научно-исследовательская студенческая лаборатория «Новаторство»**. Ежегодно по результатам работы лаборатории, проводятся «научные сессии», к участию в которых привлекаются наши партнёры – молодые исследователи из ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (РАНХиГС при Президенте Российской Федерации), ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов», НИУ «Высшая школа экономики» и других вузов страны.

Так, 30 ноября 2019 года на кафедре государственного и муниципального управления и права Института социально-гуманитарного образования МПГУ состоялась **Международная студенческая научно-**

практическая конференция «Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика, VIII тур».

С докладами и сообщениями на научной сессии выступили девятнадцать студентов старших курсов и слушателей магистерских программ МПГУ, РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Омского государственного университета имени Ф.М. Достоевского, представивших результаты своей научно-исследовательской деятельности, в том числе, осуществляемой в процессе подготовки выпускных квалификационных работ.

Организационный комитет конференции представляли **Вячеслав Михайлович Оrobeц** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления и права ИСГО МПГУ; **Богдан Григорьевич Збышко** – доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления и права ИСГО МПГУ; **Владимир Григорьевич Кошкидько** – доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой регионального и муниципального управления факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова; **Виктор Степанович Нечипоренко** – доктор исторических наук, профессор кафедры государственного управления и национальной безопасности Института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; **Алексей Андреевич Амиантов** – кандидат политических наук, доцент, главный специалист Отдела организационного обеспечения заседаний Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; **Тамара Прокофьевна Вернигорова** – кандидат педагогических наук, доцент кафедры управления персоналом Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; **Ираде Сафаратдиновна Гусейнова** – кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и права ИСГО МПГУ; **Павел Валентинович Кривуца** – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и права ИСГО МПГУ; **Сергей Александрович Шеркунов** – кандидат экономических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой государственного и муниципального управления и права ИСГО МПГУ.

Со вступительным словом к участникам научного мероприятия обратился председатель Организационного комитета конференции, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления и права Института социально-гуманитарного образования МПГУ, доктор юридических наук, профессор **Вячеслав Михайлович Оrobeц**, который определил спектр вопросов и проблем, в первую очередь подлежащих обсуждению в рамках проводимого научного мероприятия. Это вопросы, связанные с поиском путей совершенствования государственной политики в сфере образования и науки, реализуемой как на федеральном, так и на

региональном уровне, подготовки квалифицированных кадров для новой экономики; обеспечением цифрового суверенитета страны; формированием «дорожной карты» развития государственной гражданской службы на среднесрочную перспективу.

С постановочным докладом выступила **Ольга Сергеевна Борисова** – кандидат филологических наук, помощник проректора МПГУ, слушатель магистерской программы «Организация государственной гражданской службы (муниципальной службы)», которая актуализировала проблему обеспечения эффективного управления образовательной организацией высшего образования в условиях глобальной конкуренции.

Слушатели магистратуры **Анастасия Михайловна Акимова** и **Анастасия Петровна Печникова** акцентировали внимание участников конференции на вопросах становления и развития столичной системы образования.

Доклад сотрудника Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя **Ольги Сергеевны Лосевой** содержал анализ деятельности учебных центров Министерства внутренних дел Российской Федерации по подготовке кадров государственной службы.

Стратегические цели государственной культурной политики Российской Федерации были обозначены в выступлении представителя творческого коллектива Государственного хора имени А.В. Свешникова, слушателя магистерской программы «Организация государственной гражданской службы (муниципальной службы)» **Алексея Александровича Любинецкого**.

Сложные вопросы межнациональных и межконфессиональных отношений в контексте духовно-нравственного воспитания и развития подрастающего поколения были подняты в докладе почетного гостя научного мероприятия **Шамила Дагировича Азизова** – руководителя Молодежного общественно-патриотического движения «АХМАТ», названного в честь Первого Президента Чеченской Республики, Героя России Ахмат-Хаджи Кадырова.

Отечественный и зарубежный опыт организации деятельности представительных и исполнительных органов местного самоуправления был представлен в работе **Татьяны Валерьевны Новиковой** – сотрудника Генерального консульства Российской Федерации в г. Гамбурге, ФРГ.

Серьезный исследовательский потенциал был продемонстрирован в ходе научной дискуссии слушателями магистратуры и студентами бакалавриата **Кирой Сергеевной Марясиной, Мариной Аркадьевной Акобян, Ириной Сергеевной Клюевой, Екатериной Александровной Поляковой** (МПГУ), **Александром Дмитриевичем Якимом** (Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации).

Завершилось научное мероприятие торжественно! Заместитель заведующего кафедрой государственного и муниципального управления и права Института социально-гуманитарного образования МПГУ, кандидат экономических наук, доцент **Сергей Александрович Шеркунов** и кандидат

исторических наук, доцент *Ираде Сафаратдиновна Гусейнова* вручили участникам именные сертификаты Международной студенческой научно-практической конференции «Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика».

Большинство научных статей, подготовленных по результатам проводимых слушателями магистерских программ исследований и тезисы докладов, представленных на Международную студенческую научно-практическую конференцию «Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика, VIII тур» опубликованы в специальном разделе настоящего издания.

Редакционная коллегия.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые аспекты современного нормотворчества, порядок рассмотрения общественных инициатив, а также особенности взаимодействия органов государственной власти в сфере законодательного процесса.

Ключевые слова: закон, нормотворчество, законодательный процесс, общественная инициатива, взаимодействие органов государственной власти, парламент, правительство.

A. AMIANTOV

SOME ASPECTS OF INTERACTION OF STATE AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SPHERE OF THE LEGISLATIVE PROCESS

Abstract. The article discusses some aspects of modern rulemaking, the order of consideration of public initiatives, as well as the peculiarities of interaction of public authorities in the legislative process.

Keywords: law, rulemaking, legislative process, public initiative, interaction of public authorities, parliament, government.

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года², закрепила демократический, правовой характер нашего государства (ст.1), идеологическое многообразие на всей его территории (ст. 13). Приведенные конституционные положения устанавливают возможность задействования различных социальных и правовых институтов в управлении делами государства, одним их элементов которых выступает законодательный процесс.

В системе нормативных правовых актов главенствующее место занимают законы. Законом является нормативный правовой акт, обладающий высшей после Конституции юридической силой, принятый в особом порядке законодательным (представительным) органом государственной власти и

¹ Амianto Алексей Андреевич – кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», доцент кафедры политологии и политического управления ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»; г. Москва, Россия, E-mail: aa.amiantov@mpgu.su

² Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года [в ред. от 21 июля 2014 года] // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 августа 2014 года. – № 31. – Ст. 4398. – Текст : непосредственный.

регулирующий наиболее важные общественные отношения. В то же время принятие закона этим органом не исключает возможность его принятия на референдуме.

Законы имеют важное значение в жизни каждого гражданина Российской Федерации, они являются надежным компасом определения поведения каждого человека и действий органов государственной власти. Законы обладают верховенством по отношению к любым другим нормативным правовым актам, поэтому важно понимать как создаются законы, кто вправе инициировать официальную разработку законов, кто наделен полномочиями по их принятию и обнародованию, и как устроен современный законодательный процесс в России.

Независимо от порядка принятия закона, каждый закон обладает набором специфических признаков. Во-первых, закон является нормативным правовым актом, во-вторых, закон обладает высшей после конституции юридической силой и отражают волю народа, в-третьих, все иные нормативные правовые акты не должны противоречить закону, в-четвертых, закон, как правило, принимается законодательным (представительным) органом государственной власти и действует на подведомственной ему территории, в-пятых, закон принимается для регулирования наиболее важных общественных отношений, в-шестых, в законах определяется компетенция органов государственной и муниципальной власти и других государственных органов и юридических лиц, в-седьмых, в законах конкретизируются конституционные права и обязанности граждан, в-восьмых, исполнение закона, при необходимости, обеспечивается принудительной силой государства в лице его правоохранительных органов, в-девятых, только законодательный (представительный) орган государственной власти наделен полномочиями по внесению изменений и дополнений в закон, в-десятых, все законы подлежат официальному опубликованию, неопубликованный закон не применяется.

Об особой значимости законов в жизни народа нашей страны свидетельствует и то, что согласно части 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать не только Конституцию Российской Федерации, но и законы. Это правило распространяется и на иные нормативные правовые акты.

Нормативные правовые акты, которые ниже конституции и законов по юридической силе называются подзаконными нормативными правовыми актами. Они принимаются на основе соответствующих законов, во исполнение законов и тесно связаны с ними. В Российской Федерации имеются следующие виды подзаконных нормативных правовых актов – указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, инструкции и приказы федеральных органов исполнительной власти (министерств, служб, агентств) акты Центрального Банка Российской Федерации, правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации, законы и постановления

субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований и другие муниципальные правовые акты.

Широко развита практика принятия законодательных и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. В республиках, которые входят в Российскую Федерацию главным нормативным актом является республиканская конституция. В остальных субъектах Российской Федерации такой юридической силой обладают их уставы. Кроме того, регуляторами региональных правовых общественных отношений в субъектах Российской Федерации являются региональные законы. Они принимаются законодательными органами субъектов Российской Федерации. Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации вправе принимать указы, а региональные органы исполнительной власти – постановления.

Особым видом нормативных правовых актов являются муниципальные нормативные правовые акты. Муниципальные общественные отношения прежде всего регулируются уставами муниципальных образований. Такие уставы приняты и действуют во всех 22 тысячах муниципальных образованиях. Органы местного самоуправления принимают также общеобязательные правила и решения.

Таким образом, в нашей стране сложилась система нормативных правовых актов. Эта система достаточно стабильна и в то же время весьма динамична. Это позволяет поддерживать ее в актуальном состоянии. Законы составляют сердцевину всей системы нормативных правовых актов. Появление новых законов или внесение изменений в действующие законы влечет внесение изменений в иные нормативные правовые акты.

Законодательные функции государственной власти являются наиболее важными и значимыми в правовой и политической плоскости любого государства, что ставит в определенную зависимость от парламента другие ветви власти, которые осуществляют свою деятельность на основе принятых законов. Исполнительная и судебная ветви власти зависят от законодателя, их роль имеет подзаконный характер, само формирование и дальнейшее функционирование вытекает из существа принимаемых законов.

В современном законодательном процессе Российской Федерации центральное место занимает Федеральное Собрание – парламент России. В то же время, в современной российской законодательном процессе существует определённая роль и других ветвей власти. Весьма активно, в плане подготовки проектов законов и заключений к ним, Правительство Российской Федерации, огромна роль и Президента страны, заметно влияние судебной власти, а также субъектов Российской Федерации в современном законодательном процессе.

Правительство Российской Федерации осуществляет взаимодействие с парламентом России в различных сферах государственного управления. Одна из таких сфер – создание законов и их совершенствование. Правительство РФ наделено правом законодательной инициативы, которым оно весьма активно пользуется – львиная доля принимаемых парламентом законов

вносится от имени Правительства. Кроме того, в форме заключений и официальных отзывов, Правительство высказывает свое мнение по всем законопроектам вне зависимости от того, кто является их авторами. И, наконец, только Правительство имеет право разрабатывать и вносить в Государственную Думу проект закона о федеральном бюджете на следующий финансовый период и вносить изменения в утвержденный бюджет страны. В тоже время на законодательном уровне должным образом не отрегулирован вопрос взаимодействия различных ветвей власти в области законотворчества, а также нет четкой регламентации процесса прохождения законодательных инициатив, не существует никакой ответственности за нарушение сроков рассмотрения законопроектов, и до сих пор не существует специального законодательного акта – «закона о законах», который мог бы выступить в качестве единого документа, регламентирующего все этапы законодательной деятельности.

На сегодняшний день российская правовая система остро нуждается в обоснованной правотворческой политике, важным шагом к которой может стать принятие специального закона «О нормативных правовых актах в РФ», что безусловно, будет способствовать обеспечению единства, согласованности и стабильности норм законодательства. В этой связи, на наш взгляд, необходимо подготовить концепцию государственной нормотворческой политики, для того чтобы законы в России готовились, принимались и исполнялись единообразно, чтобы устранить расхождения, которые, в итоге, приводят к противоречиям и в правоприменительной практике.

В отсутствие специального закона важным ориентиром для подготовки законов является Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 года №576 «Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов».³ Согласно данному Постановлению концепция законопроекта представляет собой документ, в котором должны быть определены:

основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся;

место будущего закона в системе действующего законодательства с указанием отрасли законодательства, к которой он относится, положений Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и системообразующих законов Российской Федерации, на реализацию которых направлен данный законопроект, а также значение, которое будет иметь законопроект для системы права после его принятия;

общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере нормативных правовых актов Российской

³ Собрание законодательства РФ. 2011. №32. Ст. 3335. – Текст : непосредственный.

Федерации, Договора о Евразийском экономическом союзе и иных международных договоров Российской Федерации. В концепции отмечаются пробелы и противоречия в действующем законодательстве, наличие устаревших норм права, фактически утративших силу, а также неэффективных положений, не имеющих должного механизма реализации, рациональные и наиболее эффективные способы устранения имеющихся недостатков правового регулирования. Общая характеристика состояния правового регулирования должна содержать анализ соответствующей российской и зарубежной правоприменительной практики, а также результаты проведения статистических, социологических и политологических исследований.

Концепция законопроекта и проект технического задания после согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти направляются федеральным органом исполнительной власти, ответственным за разработку законопроекта, для проведения правовой экспертизы в Министерство юстиции Российской Федерации. Указанные документы также направляются в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации для проведения научно-правовой экспертизы.

Концепция законопроекта и проект технического задания с приложением заключений Министерства юстиции Российской Федерации и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации представляются в Правительство Российской Федерации и утверждаются его Комиссией по законопроектной деятельности.

Внесению в названную комиссию концепции законопроекта предшествует обязательное согласование законопроекта с руководителями федеральных органов исполнительной власти к сфере деятельности которых в основном относятся вопросы, содержащиеся в его статьях.

Демократизм современного государства обеспечивается в том числе и привлечением населения к законодательной деятельности. Гарантирует реализацию этого права Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 года №167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».⁴ В Указе установлена возможность вынесения по решению Президента Российской Федерации на общественное обсуждение проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации. В этих целях федеральным государственным органам, разработавшим законопроект поручено размещать в сети Интернет на своих официальных или специально созданных сайтах тексты законопроекта, пояснительной записки и финансово-экономического

⁴ Собрание законодательства РФ. 2011. №7. Ст. 939. – Текст : непосредственный.

обоснования к нему, а также информацию о порядке направления гражданами на соответствующий сайт замечаний и предложений по законопроекту с указанием времени, в течение которого будет проводиться его общественное обсуждение. Кроме того, организатор общественного обсуждения законопроекта обязан предоставить возможность участникам такого обсуждения знакомиться с поступившими на соответствующий сайт замечаниями и предложениями. О результатах обсуждения организатор обсуждения обязан представить Президенту Российской Федерации соответствующий доклад раскрывающий мнение граждан о вынесенном на обсуждение законопроекте.

Дальнейшие меры по привлечению граждан Российской Федерации к правотворчеству были определены в Указе Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года №183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».⁵ Данным Указом утверждены Правила, регулирующие рассмотрение общественных инициатив. Их реализацию обеспечивает Фонд развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии». Его деятельность обеспечивает учет гражданских инициатив, в том числе в сфере законотворчества. Согласно названным Правилам общественными инициативами считаются отвечающие этим Правилам предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

Направлять общественные инициативы с использованием интернет-ресурса и голосовать за них могут граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, зарегистрированные в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» путем предъявления паспорта или другого основного документа удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации.

Размещению общественной инициативы на интернет-ресурсе предшествует обязательная предварительная экспертиза, уполномоченной некоммерческой организацией, а именно Фондом развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии».

Направление общественной инициативы осуществляется путем заполнения на русском языке специальной формы на интернет-ресурсе. Ее текст не должен содержать нецензурных либо оскорбительных выражений, угроз жизни или здоровью граждан, призывов к осуществлению

⁵ Собрание законодательства РФ. 2013. №10. Ст. 1019. – Текст : непосредственный.

экстремистской деятельности.

Общественная инициатива, в тексте которой содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни или здоровью граждан, а также призывы к осуществлению экстремистской деятельности, снимается уполномоченной некоммерческой организацией с рассмотрения без проведения предварительной экспертизы, о чем гражданин, направивший такую инициативу, уведомляется в электронном виде.

Гражданин, направивший общественную инициативу, указывает, на каком уровне (федеральном, региональном или муниципальном), по его мнению, должна быть реализована данная инициатива.

Уполномоченная некоммерческая организация вправе принять решение о снятии общественной инициативы с рассмотрения без проведения предварительной экспертизы в случаях, если гражданином повторно направлена общественная инициатива, по которой было принято решение об отказе в ее размещении на интернет-ресурсе или которая не получила в ходе голосования необходимой поддержки, и при этом в общественной инициативе не приводятся новые доводы или не указываются новые обстоятельства, либо если аналогичная общественная инициатива уже размещена на интернет-ресурсе и получила необходимую поддержку в ходе голосования либо голосование по ней не завершено. О данном решении гражданин, направивший общественную инициативу, уведомляется в электронном виде.

В ходе предварительной экспертизы устанавливаются соответствие общественной инициативы Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе в области прав, свобод и законных интересов граждан, актуальность проблемы, содержащейся в общественной инициативе, обоснованность предлагаемых вариантов ее решения. По результатам предварительной экспертизы уполномоченная некоммерческая организация принимает решение:

а) о размещении общественной инициативы на интернет-ресурсе (в разделе для голосования) и начале процедуры голосования;

б) об отказе в размещении общественной инициативы на интернет-ресурсе;

в) об изменении уровня реализации общественной инициативы.

О принятом по результатам предварительной экспертизы решении уполномоченная некоммерческая организация уведомляет гражданина, направившего общественную инициативу, в электронном виде. При этом уведомление об отказе в размещении общественной инициативы на интернет-ресурсе или об изменении уровня ее реализации должно быть мотивированным.

Размещенная на интернет-ресурсе общественная инициатива должна получить необходимую поддержку в ходе голосования с использованием интернет-ресурса. Поддержанной считается инициатива, которая в течение одного года после ее размещения на интернет-ресурсе получила:

а) не менее 100 тыс. голосов граждан - в поддержку инициативы

федерального уровня;

б) не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (для субъектов Российской Федерации с численностью населения более 2 млн. человек - не менее 100 тыс. голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации), - в поддержку инициативы регионального уровня;

в) не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования, - в поддержку инициативы муниципального уровня.

Голосование по общественной инициативе с использованием интернет-ресурса начинается в день размещения этой инициативы на интернет-ресурсе (в разделе для голосования) и проводится в течение одного года. Система голосования с использованием интернет-ресурса организуется по принципу «один человек - один голос» и предусматривает для граждан возможность проголосовать как за инициативу, так и против нее.

Общественная инициатива, получившая в ходе голосования необходимую поддержку, направляется в электронном виде уполномоченной некоммерческой организацией в экспертную рабочую группу соответствующего уровня (федерального, регионального или муниципального) для проведения экспертизы и принятия решения о целесообразности разработки проекта соответствующего нормативного правового акта и (или) об иных мерах по реализации данной инициативы. Информация о направлении общественной инициативы в экспертную рабочую группу соответствующего уровня и принятых ею решениях размещается на интернет-ресурсе.

При направлении общественной инициативы в экспертную рабочую группу уполномоченная некоммерческая организация указывает следующую информацию:

а) содержание инициативы;

б) уровень реализации инициативы;

в) количество голосов, поданных за инициативу, и количество голосов, поданных против нее, с указанием периода, в течение которого эти голоса были получены;

г) распределение голосов «за» и «против» по субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям (для общественных инициатив соответствующего уровня).

Состав экспертной рабочей группы федерального уровня определяется Правительством Российской Федерации и включает представителей федеральных органов исполнительной власти, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, членов Общественной палаты Российской Федерации, представителей бизнес-сообщества и общественных объединений.

Состав экспертной рабочей группы регионального уровня определяется

высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и включает представителей органов государственной власти Российской Федерации, депутатов представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, членов общественных палат субъектов Российской Федерации, депутатов представительных органов муниципальных образований, представителей государственных учреждений, бизнес-сообщества и общественных объединений.

Состав экспертной рабочей группы муниципального уровня определяется органами местного самоуправления и включает представителей этих органов, депутатов представительных органов муниципальных образований, представителей муниципальных учреждений, бизнес-сообщества и общественных объединений.

По результатам рассмотрения общественной инициативы экспертная рабочая группа в срок, не превышающий двух месяцев, готовит экспертное заключение и решение о разработке соответствующего нормативного правового акта и (или) принятии иных мер по реализации инициативы, которые подписываются председателем соответствующей экспертной рабочей группы, о чем уведомляет уполномоченную некоммерческую организацию в электронном виде. Информация о рассмотрении общественной инициативы и мерах по ее реализации направляется уполномоченной некоммерческой организации для размещения на интернет-ресурсе.

Сложностями законопроектной деятельности обусловлен ограниченный перечень официальных субъектов права законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания. Этот адресат объединения законодательных инициатив закреплен в Конституции Российской Федерации. Согласно части 2 статьи 104 Конституции Российской Федерации законопроекты вносятся в Государственную Думу. В части 1 этой же статьи названы субъекты права законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания. Таковыми являются Президент Российской Федерации, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Они вправе вносить законопроекты по всему перечню предметов ведения статей 71 и 72 Конституции Российской Федерации. Кроме названных, субъектами законодательной инициативы являются также Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации. Однако они вносят законопроекты в Государственную Думу по вопросам их ведения.

Наиболее активно правом внесения законопроектов пользуются парламентарии, Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Так, по состоянию на 12 июня 2019 года, внесено в текущем седьмом созыве Государственной Думы или перешло из

предыдущих созывов (нерассмотренных по тем или иным причинам) депутатами Государственной Думы 2685 законопроектов, членами Совета Федерации 642 законопроекта, Правительством Российской Федерации 1114 законопроектов, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации 1059 законопроект⁶.

Список использованных источников и литературы:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года [в ред. от 21 июля 2014 года] // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 августа 2014 года. – № 31. – Ст. 4398. – Текст : непосредственный.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации. –1997. –№ 51. –Ст. 5712; – 1998. –№ 1. –Ст. 1. – Текст : непосредственный.
3. Федеральный закон от 7 мая 2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле». Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 19. – Ст. 2304.
4. Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 года №167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов». Собрание законодательства РФ. 2011. №7. Ст. 939. – Текст : непосредственный.
5. Указ Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года №183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Собрание законодательства РФ. 2013. №10. Ст. 1019. – Текст : непосредственный.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 года №576 «Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов. Собрание законодательства РФ. 2011. №32. Ст. 3335. – Текст : непосредственный.
7. Парламентское право и парламентские процедуры в России: учебное пособие / А.В. Безруков. – 3-е изд. перераб. и доп. – Москва : Юстицинформ, 2018. – Текст : непосредственный.
8. Парламентский контроль за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: монография / М.В. Демидов, Е.В. Казакова; Рос. ун-т кооп., Чебокс. кооп. ин-т (фил.). – Чебоксары: ЧКИ РУК, 2017. – Текст : непосредственный.
9. Парламентское право и парламентские процедуры в России: учеб. пособие / А.В. Безруков. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юстицинформ, 2015. – Текст : непосредственный.

⁶ Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»). Точка доступа: http://sozd.duma.gov.ru/oz_info_spzi/spzi_list – Текст : электронный.

10. Правительство Российской Федерации в законотворческом процессе: научное изд. / И.И. Шувалов. – Москва : Норма, 2004. – Текст : непосредственный.
11. Российский парламентаризм: политико-правовой аспект / А.А. Амиантов. – Москва : Юрлитинформ, 2018. – Текст : непосредственный.
12. Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»). <http://sozd.duma.gov.ru/> – Текст : электронный.

А.А. АМИАНТОВ⁷

**КРИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ДОВОДОВ
ПРОТИВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ 2014 - 2015 ГГ.
(НА МАТЕРИАЛАХ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

***Аннотация.** Представленное исследование посвящено вопросу об обоснованности критики в адрес планов муниципальной реформы, запущенной в Московской области в период 2014 – 2015 гг. Методология работы построена на комбинировании дескриптивного анализа с вторичной обработкой социологических и статистических данных. Автор приходит к выводу, что экономическая аргументация противников преобразований частично обоснована, наряду с претензиями относительно трансформации системы административного управления территориями. Правовые аргументы противников реформы опираются на мнение ряда крупных экспертов в области муниципального права, однако противоречат материалам судебной практики и отчасти утратили актуальность после принятия в 2018 г. «поправки Терентьева» в федеральное законодательство. Претензии противников реформы касательно организации процедуры публичных слушаний в значительной степени обоснованы, но одновременно необходимо признать, что зачастую они прибегали к фальсификации в рамках описания соответствующих событий.*

***Ключевые слова:** муниципальная реформа, Московская область, критика.*

⁷ Амиантов Алексей Андреевич – кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет»; доцент кафедры политологии и политического управления ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»; г. Москва, Россия, E-mail: aa.amiantov@mpgu.su

CRITICAL ANALYSIS OF THE ARGUMENTS AGAINST THE MUNICIPAL REFORM OF 2014-2015 (BASED ON MATERIALS FROM THE MOSCOW REGION)

***Abstract.** The presented study is devoted to the question of the validity of criticism of the plans for municipal reform launched in the Moscow region in the period 2014 - 2015. The work methodology is based on a combination of descriptive analysis with secondary processing of sociological and statistical data. The author comes to the conclusion that the economic arguments of the opponents of the reforms are partially justified, along with claims regarding the transformation of the system of administrative management of territories. The legal arguments of the opponents of the reform are based on the opinion of a number of prominent experts in the field of municipal law, however, they contradict the case law and partially lost their relevance after the adoption of the "Terentyev Amendment" in federal law in 2018. The claims of the opponents of the reform regarding the organization of the public hearing procedure are well founded, but at the same time it must be recognized that they often resorted to falsification as part of the description of the relevant events.*

***Keywords:** municipal reform, Moscow region, criticism.*

Муниципальная реформа 2014 – 2015 гг. в Подмосковье стала одним из ключевых событий в рамках как региональной, так и федеральной повестки. Соответствующую проблематику обсуждали на площадках Госдумы и Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Противники реформы не только самостоятельно организовали ряд крупных акций протеста, но также активно сотрудничали с представителями внешних оппозиционных структур в рамках иных акций (включая митинги против реновации в Москве).

Острота данного конфликта закономерно ставит перед исследователями вопрос относительно обоснованности претензий противников реформы к ее разработчикам и организаторам.

Актуальность данного вопроса во многом связана с тем, что изучение критики муниципальной реформы проходило преимущественно в формально-правовом ключе. В частности, данный подход преобладает в исследованиях И.В. Бабичева [1], Н.А. Бобровой [2], А.Г. Быковой [3], В.В. Вискуловой [4], О.А. Ежуковой [5], А.Н. Костюкова [7] и Л.Т. Чихладзе [11]. При этом экономическая и административная проблематика освещались преимущественно по остаточному принципу.

Целью данного исследования является оценка обоснованности доводов против реализации муниципальной реформы в Московской области в обозначенный период.

Методология работы построена на сочетании дескриптивного анализа с вторичной обработкой социологических и статистических данных.

Главным полем для дискуссии в отношении муниципальной реформы 2014 – 2015 гг. в Московской области стал вопрос относительно ее экономической целесообразности и эффективности.

Одним из основных доводов в пользу проведения муниципальной реформы к моменту ее запуска являлась отсылка к неблагоприятной макроэкономической конъюнктуре, влияние которой налагалось на воздействие такого фактора, как проблема низкой бюджетной обеспеченности большинства муниципалитетов Московской области. Ее влияние в наибольшей степени ощущали на себе органы местного самоуправления городских и сельских поселений, т.е. муниципалитеты первого уровня системы МСУ [10, с. 45].

Согласно информации за 2012 г. (т.е. за период, непосредственно предшествовавший началу разработки реформы), в бюджетах городских и сельских поселений Подмосковья аккумулировались лишь 9% налоговых поступлений. При этом существенная их часть (в пределах 40 – 80%) уходила лишь на содержание административного аппарата. Как следствие, деятельность муниципалитетов первичного уровня зачастую не обеспечивалась даже минимально необходимым финансированием. Решение таких вопросов, как благоустройство и уборка улиц, для ряда муниципальных образований превращалось в невыполнимую задачу [2, с. 28].

В соответствии с официальными данными на начало 2015 г., 12 из 70 муниципальных районов и городских округов Московской области накопили долги в размере более 50 % от объема собственных доходов. К началу весны 2015 г. размер задолженности муниципалитетов Подмосковья перед предприятиями ЖКХ достиг 7,5 млрд руб. Для сравнения, для Москвы аналогичный показатель составил около 3,8 млрд. При этом в столице проживали почти 12,1 млн чел, а в Московской области – 7,2 млн чел [9].

В ряде муниципальных образований Подмосковья были зафиксированы случаи отключения света и воды. Проблему нехватки финансирования усугубляли недостатки системы разделения обязанностей между муниципалитетами разных уровней. Зачастую полномочия района и поселений дублировались, что создавало необходимость в размежевании зон ответственности. Одновременно это порождало такую проблему, как искусственное раздувание штатов. Примером в данном случае может служить система организации уборки территории. Очищение внутридворовых территорий вошло в круг обязанностей властей поселения, а уборка собственно улиц – в сферу ответственности руководства муниципального района. Как следствие, на территории муниципального образования сосуществуют две службы, отвечающие за поддержание чистоты, что приводит к дополнительным расходам [1, с. 70].

Согласно официальным данным, объединение муниципалитетов в большинстве случаев приводит к увеличению размеров их

консолидированного бюджета. В приведенной ниже таблице приведены данные относительно динамики данного показателя в большинстве преобразованных муниципалитетов за 2017 год [9].

№	Муниципалитет	Увеличение консолидированного бюджета
1	Подольск	6,8%
2	Мытищи	7,6%
3	Балашиха	12%
4	Озеры	12%
5	Кашира	14%
6	Королев	18,4%
7	Истра	27,5%
8	Можайск	33%
9	Луховицы	33,9%
10	Нарофоминск	37%
11	Люберцы	42,1%
12	Красногорск	50%
13	Руза	100%

Рис. 1 Увеличение размера консолидированного бюджета муниципальных образований Московской области после объединения (данные за 2017 г.)

В целом, согласно официальным данным, размер консолидированных бюджетов вновь созданных на 2017 г. 15 городских округов увеличился на более чем 2,1 млрд руб. [9].

Данный аргумент в пользу проведения муниципальной реформы носит рациональный характер и может рассматриваться как веское основание для проведения преобразований. Однако в данном случае необходимо подчеркнуть, что признание его обоснованности в обязательном порядке подразумевает необходимость повышения экономической эффективности органов муниципальной власти после проведения реформы, в том числе – за счет концентрации и перераспределения финансовых потоков [5, с. 47].

Именно наличие этой переменной стало основанием для выстраивания контраргументации со стороны противников реформы. По их мнению, объединение бюджетных ресурсов «укрупняемых» муниципалитетов позволяет улучшить ситуацию лишь в краткосрочной перспективе, способствуя перераспределению средств «богатых территорий» в пользу «бедных». Само по себе оно не может привести к подъему местной экономики и, как следствие, увеличению ресурсной базы территории [7, с. 63].

Помимо того, не очевидной является и бюджетная экономия в процессе объединения муниципалитетов. Например, масштабное сокращение численности муниципальных депутатов не приведет к уменьшению бюджетных расходов, так как члены представительных органов сельских поселений исполняют свои обязанности на безвозмездной основе [7, с. 63].

Многие эксперты высказывают сомнения в достоверности данных относительно увеличения консолидированных бюджетов городских округов. По их мнению, соответствующие показатели выведены посредством манипуляций с отчетностью [6, с. 71].

Для того, чтобы проверить обоснованность упомянутых сомнений, необходимо провести отдельное исследование. С учетом уже опубликованной информации можно лишь утверждать, что, по крайней мере в ряде муниципалитетов, «укрупнение» в действительности сопровождалось высвобождением финансовых средств, израсходованных в итоге на нужды местного самоуправления.

В частности, в Кашире полученные таким образом средства были направлены на газификацию сельских территорий. На территории городского округа Мытищи дополнительные финансовые средства были затрачены на завершение строительства Центра культуры и досуга в с. Марфино. В городском округе Егорьевск на полученные за счет объединения денежные средства (79 млн руб.) реализовали программы развития образования и коммунального хозяйства, провели расселение одного из аварийных домов, а также запустили процесс газификации д. Поповская. В Талдомском городском округе полученные за счет «укрупнения» средства направили на строительство станций обезжелезивания воды в ряде сельских поселений. В Балашихе высвобожденные средства были направлены на благоустройство 48 дворовых территорий, строительство дополнительных помещений к 2-м детским садам (что позволило создать 260 дополнительных мест), расселение ветхого и аварийного жилья и ремонт дорог [9].

Вопросы у критиков реформы вызывает и экономическая целесообразность сокращения численности муниципальных служащих. Так, по данным за март 2017 г., в 14 муниципалитетах Подмосковья, уже подвергнутых «укрупнению» или ожидающих объединения, власти планировали сократить свыше 2,5 тыс. служащих. Однако в действительности речь шла о переводе сотрудников на технические должности через увольнение. В результате количество служащих в реальности оставалось по сути прежним. Экономия достигалась в данном случае за счет сокращения размеров оплаты труда попавших под «сокращение». Последнее, как отмечают критики реформы, не могло не отразиться на мотивации персонала и, как следствие, качестве ее работы [11, с. 44].

Поводом для острой критики служат и доводы инициаторов реформы относительно возможности повышения качества работы административного аппарата муниципальных образований, выравнивания тарифной политики и доступа граждан к различным услугам. Как декларировали представители

руководства Московской области, в «укрупненных» муниципальных образованиях должны быть выработаны единые тарифы на услуги ЖКХ и общественного транспорта. Было заявлено, что скорость принятия решений чиновниками увеличится в 2 раза за счет развития сети МФЦ и использования электронных сервисов [9].

Противники муниципальной реформы обращают внимание на то, что выравнивание тарифов на услуги общественного транспорта зачастую фактически никак не влияет на ценообразование в рамках отрасли: перевозчики определяют цены в первую очередь в зависимости от расстояния, в силу чего выравнивание тарифов дает эффект лишь в случае объединения компактно расположенных территорий (таких как Королев и Юбилейный). Если же речь заходит о слиянии муниципалитетов с обширной территорией (таких как Балашиха и Железнодорожный), манипуляции с тарифами не дают нужного эффекта. Напротив, в случае создания городского округа Балашиха стоимость проезда на общественном транспорте увеличилась для большинства его жителей на 10 – 15% [11, с. 44, 45].

Увеличение скорости принятия решений чиновниками также вызывает скепсис со стороны противников реформы, так как, во-первых, данный показатель никем не фиксируется и потому его динамику невозможно отследить. Во-вторых, как уже было отмечено выше, сокращение численности чиновников достигалось не за счет полноценного увольнения, а перевода сотрудников на положение технических специалистов с сопутствующим уменьшением размера их заработной платы. Таким образом, в целом численность персонала не изменилась, но в то же время объективно сократилась их мотивация [11, с. 45].

Претензии предъявляются, в том числе, к доводам представителей власти относительно того, что увеличению скорости и эффективности работы чиновников будет способствовать расширение сети МФЦ и внедрение электронных сервисов. Московская область действительно обладает одной из наиболее развитых сетей МФЦ в России. На 2017 г. в Подмосковье действовали 1727 отделений МФЦ, уровень обеспеченности населения МФЦ достигал 99,59%. Развитие электронных сервисов в Московской области также находится на достаточно высоком уровне благодаря высокому уровню развития Интернета. Однако наличие данных факторов способствует сокращению времени, затрачиваемого гражданами на передачу обращения в органы власти, а не периода принятия решения чиновником. Оперативная передача информации посредством электронного сервиса не гарантирует автоматически быстрого ответа со стороны лица, принимающего решения. Время на организацию «обратной связи» в данном случае регламентируется в общем порядке, и чиновники лишены мотивации к ускоренному рассмотрению обращений [9].

В качестве факультативного аргумента в пользу проведения муниципальной реформы используется также практика апелляции к зарубежному опыту. За последние десятилетия практика «укрупнения» муниципальных образований получила широкое распространение в

государствах Европы и Северной Америки. В частности, такого рода процессе активно протекают в Исландии, Дании, Латвии и Греции. В Дании количество муниципальных образований сократилось в 3 раза, в Исландии – почти в 100 раз. При этом детерминанты этого процесса также носят экономический характер: процесс объединения муниципалитетов призван нивелировать разрыв в бюджетной обеспеченности конкретных территорий. Критики реформы чаще критикуют данный аргумент, отмечая, что сам по себе факт распространения определенной практики на международной арене не может служить доводом в пользу ее заимствования: признак универсальности характерен не только для позитивных, но и негативных процессов [12, с. 95].

С критикой данного довода можно согласиться, в том числе – в силу большого разнообразия зарубежной практики. В глобальных масштабах можно найти примеры как сокращения численности муниципальных образований, так и увеличения либо стабилизации данного показателя. В силу данных обстоятельств обращение к зарубежному опыту как источнику легитимации того или иного решения носит очевидно спекулятивный характер [Там же].

Длительное время, вплоть до принятия в 2018 г. т.н. «поправки Терентьева» к федеральному закону о местном самоуправлении, поводом для критики являлась правовая база преобразований. Целый ряд правоведов, специализирующихся на вопросах МСУ, оценили реформу как не имеющую достаточной правовой базы. Из числа российских экспертов данной точки зрения придерживались директор Научно-образовательного центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС Е.С. Шугрина и доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова О.И. Баженова. Критическую позицию в отношении муниципальной реформы заняли и многие зарубежные специалисты, в частности, глава Европейского клуба экспертов МСУ Э. Маркварт [9].

В данном случае можно наблюдать конфликт между позицией экспертов в области права и точкой зрения, закрепленной в рамках практики Верховного Суда РФ. Например, в решениях ВС РФ нашла свое подтверждение законность процедуры формирования городских округов Мытищи и Озеры (в рамках апелляционных определений от 3 августа 2016 г. № 4-АПГ16-15 и от 4 августа 2016 г. № 4-АПГ16-16) [9].

Поводом для критики стала и замена прямых выборов глав муниципалитетов назначением мэров конкурсной комиссией, половина членов которой наполовину назначается губернатором. В данном случае можно согласиться с тем, что практика такого рода, с одной стороны, ослабляет органы местного самоуправления, увеличивая степень контроля над ними со стороны региональных властей, а с другой – ограничивает политическое представительство местных элит (в последние годы главы муниципалитетов Подмосковья в действительности назначаются преимущественно из числа «варягов» с другой территории) [3, с. 20].

Еще одним аргументом против проведения муниципальной реформы являлось затруднение доступа граждан к представителям органов власти за счет ликвидации административных структур в поселениях. Однако уже в процессе реализации преобразований эту проблему удалось разрешить путем компромисса: органы власти поселений фактически были сохранены в виде территориальных управлений, во главе которых находились преимущественно прежние руководители органов местного самоуправления. Наконец, серьезные претензии были предъявлены к обеспечению легитимности публичных слушаний, в ходе которых обсуждался вопрос об объединении муниципалитетов [Там же, с. 21].

Обоснованность критики в данном случае можно продемонстрировать на примере публичных слушаний относительно создания городского округа Люберцы, проходивших в декабре 2016 г. в поселке Томилино.

С одной стороны, для проведения слушаний было выделено слишком маленькое помещение (на 100 посадочных мест) при наличии более пригодных для этого площадок. Также на регистрацию участников отвели объективно слишком малый объем времени – всего 30 мин. [9].

С другой стороны, следует признать, что утверждения о том, что якобы в зале заседания собрали исключительно «лояльных бюджетников», половина мест остались незанятыми, а право высказаться предоставили лишь сторонникам объединения, не соответствуют действительности [9]. Ознакомление с видеозаписью мероприятия показывает, что большая часть присутствующих была настроена негативно по отношению к проекту объединения, зал был заполнен, и никто не мешал собравшимся высказывать свою точку зрения по обсуждаемому вопросу.

Впрочем, также необходимо признать, что фактически мнение граждан в данном случае было проигнорировано: несмотря на неприятие участниками слушаний проектов объединения муниципалитетов, данный процесс все-таки был запущен.

В целом можно признать, что экономическая аргументация противников муниципальной реформы обоснована лишь частично, как и претензии, связанные с системой административного управления территорией. Их юридические доводы подкреплены мнением ряда крупных экспертов, однако противоречат материалам судебной практики и во многом утратили актуальность после принятия в 2018 г. поправок в федеральное законодательство. Претензии противников реформы относительно организации публичных слушаний в значительной степени обоснованы, однако в то же время необходимо признать, что в ряде случаев критики преобразований прибегли к фальсификации в рамках описания сопутствующих событий.

Таким образом, реформу нельзя оценивать однозначно. Ее реализация повлекла за собой ряд позитивных последствий, однако часть заявленных целей так и не была достигнута. Кроме того, ряд последствий реформы носят проблемный характер с точки зрения укрепления независимости муниципальных органов власти. Процедура подготовки и организации

реформы также в ряде аспектов была проведена непродуманно, что нанесло ущерб с точки зрения легитимизации ее результатов.

Список использованных источников и литературы:

1. Бабичев И.В. Актуальные тренды муниципальной реформы // Местное самоуправление в Российской Федерации: вопросы законодательного обеспечения и правоприменительная практика. Москва, 2016. С. 65-81. – Текст : непосредственный.
2. Боброва Н.А. Итоги муниципальной реформы – 2014 // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 1. С. 27-31. – Текст : непосредственный.
3. Быкова А.Г. К вопросу о способах замещения должности главы муниципального образования // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2 (31). С. 17-23. – Текст : непосредственный.
4. Вискулова В. В. Закономерности в развитии российских институтов непосредственной демократии и отклонения от них // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения. Москва, 2015. С. 91-92. – Текст : непосредственный.
5. Ежукова О.А. Проблемы развития городских округов в свете новейших реформ муниципального законодательства: по материалам «круглого стола» // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 45-52. – Текст : непосредственный.
6. Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 67-73. – Текст : непосредственный.
7. Костюков А.Н. Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 61-64. – Текст : непосредственный.
8. Костюков А.Н., Благов Ю.В. Конституционность муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 62-65. – Текст : непосредственный.
9. Муниципальная реформа в Подмосковье и федеральный центр: причины муниципальной реформы глазами сторон конфликта URL: <http://2017.vybor-naroda.org/stovyborah/97218-municipalnaya-reforma-v-moskovskoy-oblasti-za-i-protiv.html> (дата обращения: 27.09.2019). – Текст : электронный.
10. Провоторов Р.А. Выборы главы муниципального образования в контексте муниципальной реформы // Закон и Право. 2018. № 9. С. 44-47. – Текст : непосредственный.
11. Чихладзе Л.Т. Новые тенденции формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации // Юридическая наука. 2017. № 1. С. 42-51. – Текст : непосредственный.

12. Ящук Т.В. Эволюция местного управления и самоуправления в России // Правоприменение. 2017. № 1. С. 92-100. – Текст : непосредственный.

**О.В. БОНДАРЕНКО⁸,
Е.Н. БАБИНА⁹,
Г.В. БОНДАРЕНКО¹⁰**

ГРАНИЦЫ И ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТРУМЕНТОВ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

***Аннотация.** В статье рассматриваются принципы аутсорсинга, как инструмента рыночной экономики, внедряемого в структуру государственных организаций. Рассматриваются основные функции, которые в таких структурах не могут быть переданы сторонним организациям, более того организациям частного сектора, и наоборот.*

***Ключевые слова:** государственная служба, рыночная экономика, аутсорсинг, конкуренция.*

**O. BONDARENKO,
E. BABINA,
G. BONDARENKO**

BOUNDARIES AND PRACTICES OF THE APPLICATION OF MARKET ECONOMY INSTRUMENTS IN THE PUBLIC SERVICE

***Abstract.** The article discusses the principles of outsourcing as a tool of market economy, implemented in the structure of state organizations. The main functions, which in such structures cannot be transferred to third-party organizations, moreover to private sector organizations, and Vice versa, are considered.*

***Keywords:** public service, market economy, outsourcing, competition.*

⁸Бондаренко Ольга Васильевна - кандидат педагогических наук, доцент, консультант сектора контроля и обработки служебной переписки отдела делопроизводства и документооборота управления делопроизводства хозяйственного обеспечения аппарата Думы Ставропольского края, г. Ставрополь, Россия.

⁹Бабина Елена Николаевна – доктор экономических наук, профессор Ставропольского филиала ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», г. Ставрополь, Россия.

¹⁰Бондаренко Галина Васильевна – кандидат экономических наук, доцент Ставропольского филиала ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», г. Ставрополь, Россия.

Аутсорсинг зарекомендовал себя на мировом рынке, активно развивается в частном секторе в России и в последние годы активно внедряется в структуру государственных организаций. Несомненно, основные функции в таких организациях не могут быть переданы сторонним организациям, более того организациям частного сектора. Стоит определить, какие функции ограничены в передаче, а какие являются неосновными.

Государственные организации наделяются властными полномочиями, соответственно определяется ряд функций, которые четко закреплены за ними и не могут осуществляться каким-либо другим органом. К ним относятся: разработка и принятие нормативно-правовых актов, контроль и надзор, управление государственным имуществом и оказание государственных услуг [3]. Остальные функции могут быть подвергнуты оптимизации с целью повышения эффективности деятельности и без угрозы функционирования.

Избыточными являются те функции, которые не соответствуют целям и задачам направления политики в рамках деятельности организации, осуществляются не оптимальными методами и не являются легитимными. Можно обобщить, что для идентификации избыточной функции следует сравнить цели и задачи функции с целями и задачами реализуемой государственной политики. Такие функции являются бременем для государства, следовательно, их следует упразднить или передать на другое управление. Одним из методов реализации избыточных функций государства может быть аутсорсинг.

В границах государственных организаций можно передавать функции, которые не включают в себя властные полномочия и могли бы более эффективно осуществляться участниками рынка, например, проведение научно-исследовательских работ, информационные технологии, мониторинг определенной деятельности или ведение реестров [4].

Внедрение аутсорсинга в государственных организациях осуществляется для экономии бюджетных средств, которые так крайне важно целесообразно использовать и направлять на самые важные аспекты жизни общества. Еще одной задачей повышения эффективности является оптимизация государственных служащих, чье количество крайне велико. Привлечение сторонних сотрудников поможет снять нагрузку без понижения качества оказания услуг. Кроме того, аутсорсинг – рыночный метод, применение которого позволяет государственной службе стать более доступной и открытой для населения. Завершающим плюсом, объединяющим все преимущества, будет являться повышение эффективности, развитие и получение нового опыта от сторонних организаций.

Границы применения аутсорсинга могут быть выявлены из его преимуществ и рисков внедрения, а применительно к государственным организациям также можно сделать ограничение в соответствии с их спецификой и общей эффективностью организаций. Преимущества аутсорсинга тесно пересекаются с критериями эффективности организации.

Следовательно, при внедрении аутсорсинга идет положительное влияние на эффективность, ее повышение. Можно отметить следующие взаимосвязи. Специализация на главной функции и децентрализация структуры управления повышаются путем передачи полномочий, что следует из такой характеристики аутсорсинга, как концентрация на основной функции для достижения ее наилучшего исполнения. Повышается производительность организации вследствие того, что появляется возможность использовать внешние ресурсы, которые могут быть более инновационными и качественными, приносящими изменения и новый опыт, а также имеет место экономия ресурсов, так как снижаются издержки на содержание работников, происходит оптимизация. Из-за перечисленных качеств организация повышает и ускоряет свое развитие, что, несомненно, является ее целью для существования.

Наиболее важный аспект ограничения применения аутсорсинга в государственных организациях – риски, которые связаны со спецификой данного типа. Властные полномочия и высокая степень ответственности только усиливают риск потери независимости, становится еще более опасной возможность потери контроля над управлением функцией, а утечка информации при злоупотреблении своих полномочий компанией – исполнителем может повлечь неисправимые последствия. Данные риски крайне велики для государственных организаций, даже слабое их проявление может отрицательно сказаться на выживании. Например, при раскрытии тайны информации пострадает не только данная организация, но также и вся страна, имиджу которой будет нанесен существенный урон, следовательно, глобальность рисков возрастает. Кроме перечисленного выше, в государственных организациях действует четкое подчинение регламенту. Аутсорсинг слабо проработан в нормативно-правовой базе, что не вызывает к нему доверия и не позволяет широко применять его на официальных условиях.

Просмотрев ограничения, можно обратиться к зарубежным практикам применения. Важно отметить, что новый метод наиболее популярен в применении в странах – членах ОЭСР (организация экономического сотрудничества и развития). Внедрение аутсорсинга началось в 1990-е годы и по настоящее время оправдывает свое положительное влияние на государственные органы. Существует некоторая классификация, которая разделяет на три группы функции, которые передаются на осуществление в другие организации:

1) Обеспечивающие функции (обслуживание). Данные функции также подлежат передаче в российской практике в соответствии с административной реформой.

2) Обеспечивающие функции, которые требуют высокой квалификации сотрудника (бухгалтерия, ИТ, юридические услуги и прочие).

3) Ключевые функции. Передача данного вида функций не считается хорошим решением, так как слишком рискованна и может подвергнуть разрушению независимость организации [2].

Такие преимущества как снижение издержек, повышение конкуренции и эффективности, приобретение стороннего опыта могут быть недостаточными для применения аутсорсинга, так как данный метод может оказаться также и губительным.

Благоприятным примером применения аутсорсинга может послужить передача информационных технологий частным организациям. Таким путем Австралия внедрила систему онлайн-регистрации компаний, что существенно сократило издержки в потреблении данной услуги.

Великобритания передала некоторые свои функции по оказанию социальных услуг частным организациям, которые действуют в пределах законодательства и социальных программ. Такой пример позволил снять нагрузку с государства и повысить эффективность и регулярность оказания услуг [5].

Становление аутсорсинга в государственных структурах России ассоциируется с «Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах», которая заключалась в усовершенствовании принципов государственного управления. В ней прописывалось, что пора начинать внедрять принципы аутсорсинга на пробной основе на государственной службе, а далее продолжить плотное внедрение в органах исполнительной власти.

Министерством экономического развития Российской Федерации была выпущена система перехода федеральных (что впоследствии затрагивает региональные и местные) органов исполнительной власти на принципы внедрения аутсорсинга. Концепция перехода не исключает высоких рисков, но является необходимостью в современной системе *New Public Management* для развития и поддержания конкурентоспособности. Самый главный риск заключается в том, что в настоящее время до сих пор не разработана единая методика перехода, более того, государственные органы имеют свою специфику, которая должна была бы учитываться в данном документе. В связи с этим, министерство выделяет основные вопросы, которые должны быть учтены при переходе: выявить, является ли аутсорсинг определенной функции способом экономии бюджетных средств или же это приведет к большим издержкам; есть ли фирмы, которые готовы предоставить данную услугу; выработка четкого договора передачи функции. Важным критерием является передача сторонним организациям только обеспечивающих функций, что опять же связано со спецификой государственных организаций, в настоящее время при передаче иных функций может произойти утечка информации, что является одним из важных рисков для государства.

Главная цель внедрения нового механизма – сокращение числа государственных гражданских служащих. В соответствии с проведенным Министерством экономического развития Российской Федерации исследованием, доля работников на обеспечивающих функциях равна 35,7 %, что довольно большое количество, при сокращении которого, велика вероятность большей концентрации на основной функции и повышение эффективности работы. Следовательно, аутсорсинг оправданная технология

для применения. Для снижения рисков необходимо осуществлять контроль над его внедрением и эффективностью воздействия на органы исполнительной власти. Более того, можно прибегнуть к примерам зарубежного опыта, например, Соединенные Штаты Америки, применяют аутсорсинг даже в самых рискованных структурах государственной власти и, несмотря на это, получают положительный эффект [6].

Важно отметить, что аутсорсинг применяется не только в федеральных органах исполнительной власти, но и на региональном уровне. Одним из эффективных примеров может послужить практика его применения в Пермском крае. С целью сокращения издержек в конце 2000-х годов широко стала распространяться передача некоторых функций государственных организаций на осуществление частному сектору. Все функции несли обеспечивающий характер, что снижает риски и позволяет концентрироваться на основном виде деятельности. Таким образом, учебные заведения и больницы пользовались услугами сторонних организаций по осуществлению клининговых услуг, обеспечению питания, информационному обслуживанию и прочие функции. Наиболее успешным оказался опыт использования аутсорсинга в медицинских учреждениях. Передаваемая функция – обеспечение организации транспортным средством – машины скорой помощи. Данная процедура была тщательно продумана и была обусловлена ее актуальность, что повлекло повышение эффективности лечебных учреждений и перенимание другими субъектами данной технологии [7].

В последнее время аутсорсинг становится более популярным, но каким способом он внедряется в структуру управления государственной организации? Первоначальным шагом является анализ собственной деятельности, структуры, цели, задач, стратегий и прочих составляющих, что позволяет определить и разграничить основную деятельность от второстепенных факторов. Данный этап дает понятие, как новый процесс повлияет на работников организации и какие плюсы он принесет для функционирования. Оценка затрат дает точный ответ на вопрос: приведет ли переход на аутсорсинг к снижению издержек или же только повысит их для организации? Это ее первоначальный этап, этап подготовки, но он не единственный, хотя он и наиболее важен.

Для подготовки к переходу необходимо провести также анализ конкурентов и рынка, на котором функционирует организация. Данный этап позволяет понять, кто и как применяет аутсорсинг, эффективен ли он, получается небольшая картина о целесообразности его применения и можно будет проследить, какие функции наиболее часто отдают на аутсорсинг и насколько успешно. Можно выявить, принесет ли данный метод конкурентные преимущества.

После решения выхода на аутсорсинг необходимо выбрать организацию – поставщика. Следовательно, производится анализ подходящих фирм, берется во внимание их успех, цена услуги и прочие критерии, которые неотъемлемы для передаваемой функции. Часто

встречается, что одна организация будет иметь наиболее ценных сотрудников, а другая наиболее низкие цены, выбор между данными поставщиками будет осуществляться в соответствии с целью заказчика [1].

Завершающим предварительным этапом являются переговоры между заказчиком и выбранным исполнителем, обговариваются все наиболее важные стороны заключения договора. Для организаций государственного типа этот этап и завершающий этап – непосредственное заключение договора, наиболее важны в связи с их спецификой и высокой степенью секретности информации. Следовательно, все пункты необходимо тщательно обговорить и прописать, опираясь на специфичность деятельности организации, что поможет снизить риски.

Таким образом, применение принципов аутсорсинга в государственных организациях возможно, так как для эффективной деятельности следует отказываться от избыточных функций. Но возникают некоторые трудности, которые зависят от больших властных полномочий, тайны информации и других государственных рисков. Границами применения аутсорсинга будут являться особенности государственных организаций, которые запрещают передачу некоторых функций сторонней организации, необходимость тщательного отбора исполнителя услуг в связи с высокой степенью ответственности.

В Российских государственных организациях уже началось внедрение аутсорсинга, а также разрабатываются программы по еще более широкому его распространению. Но в настоящее время существует еще один барьер – слабая разработанность применения в законодательных актах.

Список использованных источников и литературы:

1. Аникин Б. А., Рудая И. Л. Аутсорсинг и аутстаффинг: высокие технологии менеджмента. Москва : ИНФРА-М, 2009. – Текст : непосредственный.
2. Анохин А. М. Аутсорсинг как фактор эффективного развития предприятия. Москва : РАГС, 2010. – Текст : непосредственный.
3. Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. – Текст : непосредственный.
4. Шаров А. В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4. – Текст : непосредственный.
5. Шимширт Н. Д. и др. Аутсорсинг в бизнесе и государственном (муниципальном) управлении: учебное пособие: [для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки 080200.62 «Менеджмент», 081100.62 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация (степень) бакалавр)], 2015. – Текст : непосредственный.
6. Портал административной реформы Российской Федерации [сайт]. URL: <http://ar.gov.ru/> (дата обращения: 10.03.2018). – Текст : электронный.

7. Чагин К.Г. Аутсорсинг в государственных и муниципальных учреждениях // Отрасли права: [сайт]. – URL: <http://xn--7sbaj7auwnffhk.xn-p1ai/article/16144> (дата обращения: 03.03.2018). – Текст : электронный.

О.В. БОНДАРЕНКО¹¹

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ИНСТРУМЕНТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье анализируется государственно-частное партнерство, как инструмент экономического механизма управления, внедряемого в структуру государственных организаций. Рассматриваются разные формы партнерства государства и частного сектора, которые зависят от уровня ответственности, возлагаемого общественным сектором.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, органы местного самоуправления, инфраструктура.

O. BONDARENKO

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: TOOLS OF THE ECONOMIC MECHANISM OF MANAGEMENT

Abstract. In article the public-private partnership as the tool of the economic mechanism of the management introduced in structure of the state organizations is analyzed. Different forms of partnership of the state and the private sector which depend on the level of responsibility assigned by the public sector are considered.

Keywords: public-private partnership, local governments, infrastructure.

Необходимо заметить, что в иностранной практике государственно-частные партнерства в инфраструктурных секторах формируются довольно успешно.

¹¹ Бондаренко Ольга Васильевна - кандидат педагогических наук, доцент, консультант сектора контроля и обработки служебной переписки отдела делопроизводства и документооборота управления делопроизводства хозяйственного обеспечения аппарата Думы Ставропольского края, г. Ставрополь, Россия.

Существуют различные формы партнерства государства и частного сектора, в зависимости от степени ответственности, возлагаемого общественным сектором – правительство либо местные органы власти – на частную сторону.

Формирование конкурентоспособной среды посредством создания государственно-частных партнерств стало основным звеном реформ в большинстве развивающихся государств. Как демонстрирует практика, вовлечение источников финансирования в осуществление проектов государственно-частным партнерством имеет возможность ограничиться органам власти в незначительную сумму затрат либо, вообще без расходов. Расходы на обслуживание инфраструктуры во многих вариантах могут перекладываться на пользователей, побуждая их выплачивать стоимость, близкую к настоящим расходам, при помощи кампаний, сориентированных на поддержку этого решения.

Наиболее очевидное заключение, сделанное на базе проведенного анализа иностранного опыта управления инфраструктурными секторами частными и государственными компаниями, базируется на том, что не имеется единых и элементарных решений проблем, в одинаковой мере применимых в абсолютно всех странах. Участие частного сектора никак не устанавливает определенный успех либо провал и никак не предоставляет гарантии увеличения производительности рынка. Все поставщики, как государственные, так и частные, обязаны прилагать усилия для обеспечения допуска к надлежащим видам инфраструктурных услуг и в то же время преодолеть ценовое расхождение, от которого страдают, в первую очередь, малоимущие граждане. Многочисленные типы инфраструктуры – это естественная монополия, уменьшающая преимущества производительности, достигаемой за счет конкурентной борьбы, и превращающая в императивную необходимость охрану интересов пользователя. Главная роль регулировки в данном контексте состоит в формировании конкурентного давления, установлении стоимости и стандартов качества, определении объектов с целью финансовых вложений и технического обслуживания и обеспечении того, чтобы потребители выигрывали от повышения производительности [1].

В результате развития в России института государственно-частного партнерства увеличивается заинтересованность иностранных фирм-трейдеров, международных финансовых институтов к российскому общественному сектору, особенно коммунальному. Всемирного банка в России реализуется проект «Городское водоснабжение и канализация» с объемом заимствования 79,1 млн долларов, в котором участвует 13 городов: Вологда, Волхов (Ленинградская область), Гагарин (Смоленская область), Печора (Республика Коми), Псков, Чебоксары, Кунгур и Чернушка (Пермский край), Новочеркасск, Таганрог и Ростов-на-Дону (Ростовская область), Уфа и Брянск.

Согласно суждению отечественных экспертов, в инфраструктурных программах более результативной формой государственно-частного партнерства, как демонстрирует практика, имеют все шансы стать концессии.

Тем не менее, крупномасштабного расширения концессионной практики в решении инфраструктурных трудностей пока что не случилось. Основные факторы таких условий – «не только дефицит муниципального и регионального финансирования такого рода проектов, но и недостаточное стимулирование государственно-частного партнерства в комплексном развитии внутри- и межрегиональной инфраструктуры».

При нормальных институциональных обстоятельствах частный сектор имеет возможность предоставлять способы, высококвалифицированную рабочую силу и средства с целью усовершенствования доступности потребляемого ресурса. Тем не менее, формирование подобных обстоятельств посредством успешного управления со стороны регулирующих институтов никак не сводится только лишь к формулированию новых законов и усваиванию моделей, взятых в других государствах. Заключение о том, каковым являться верное комбинирование государственного и частного, необходимо принимать в каждом конкретном случае с учетом местных условий и определенной системы ценностей [3].

В Российской Федерации разрешение этой проблемы уместно отдать на региональный уровень, предоставляя региональным и местным органам власти возможность принимать решения как по формированию системы управления организациями инфраструктуры, так и в части установления ценностей формирования каждого из инфраструктурных секторов, определяемых на базе анализа сформировавшейся в регионе и на местах условия и исходя из требования согласования их формирования в рамках территориальных образований региона.

Особенной проблемой при этом встает разногласие на уровне региона процессов постройки новых инфраструктурных объектов с территориальным планированием его формирования, а кроме того с процессами его интеграции в общенациональное и общемировое пространство, что в обстоятельствах глобализации является одним из ключевых сдерживающих факторов развития региона. Кроме того, это приводит к потерям для конкретных участников определенных локальных и региональных рынков инфраструктурных услуг.

Такая несогласованность проявляется как на уровне региона, так и на уровне муниципальных образований. Например, вполне логично, что планирование развития инфраструктурных объектов носит вторичный, зависимый характер с той точки зрения, что должно определяться на основе планирования развития территорий поселений, в первую очередь городских. Приращение мощности и трассировка коммунальной инфраструктуры, в частности, являются функцией от планируемых объемов строительства, реконструкции и места их расположения. Причем в связи с этим возникает непростая коллизия [2]. С точки зрения планирования развития, сначала необходимо определиться с новыми объектами – потребителями коммунальных ресурсов и теми нагрузками, которые будут нужны этим объектам. С точки зрения строительства, данная ситуация выглядит с точностью «до наоборот»: к моменту завершения строительства (а,

фактически – несколько ранее) коммунальная инфраструктура должна быть подведена к строящемуся объекту недвижимости, чтобы в нужный момент обеспечить его нормальную эксплуатацию.

Список использованных источников и литературы:

1. Бабина Е.Н., Бондаренко Г.В. Экономические рычаги процесса перехода к сбалансированному развитию территории // Материалы Международной (заочной) научно-практической конференции «Современная наука: тенденции развития». Под общей редакцией А.И. Вострецова. – 2017. – С. 82-87. – Текст : непосредственный.

2. Бабина Е.Н., Бондаренко Г.В. Оптимизация механизма устойчивого развития региональных систем // Материалы Международной (заочной) научно-практической конференции «Теоретические и практические аспекты развития современной науки». – 2017. – С. 52-57. – Текст : непосредственный.

3. Бондаренко Г.В., Костюкова А.Ю. Развитие регионов России в изменяющихся условиях // Сборник научных трудов по материалам VI Международной научно-практической конференции «Аграрная наука, творчество, рост» (ФГБОУ ВО Ставропольский государственный аграрный университет). – Ставрополь, 2016. – С. 145-152. – Текст : непосредственный.

О.В. БОНДАРЕНКО¹²
Г.В. БОНДАРЕНКО¹³

ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация.** В статье рассмотрены стратегии региональной экономической политики, представлены основные особенности институциональной среды экономики региона, обобщен опыт по взаимодействию органов власти с предпринимательством.*

***Ключевые слова:** регион, региональная политика, модернизация, институциональная среда, капитализация территории.*

¹² Бондаренко Ольга Васильевна - кандидат педагогических наук, доцент, консультант сектора контроля и обработки служебной переписки отдела делопроизводства и документооборота управления делопроизводства хозяйственного обеспечения аппарата Думы Ставропольского края, г. Ставрополь, Россия.

¹³ Бондаренко Галина Васильевна – кандидат экономических наук, доцент Ставропольского филиала ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», г. Ставрополь, Россия.

QUESTIONS OF INCREASE OF EFFICIENCY OF SOCIO-ECONOMIC POLICY AT THE LEVEL OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. In article it is told about various strategy of regional economic policy, the main features of the institutional environment of economy of the region are presented, interaction of authorities with business is characterized.

Keywords: region, regional politics, modernisation, institutional environment, capitalization of territory.

Современный этап социально-экономического развития страны характеризуется быстро растущим интересом к обширному комплексу региональных проблем, в том числе и к вопросу формирования и реализации региональной социально-экономической политики. По вопросам формирования и реализации региональной политики на уровне центральной власти, на уровне Федерации имеется достаточно большое количество специальных исследований. Однако, несмотря на повышенный интерес к региональной проблематике, определенного мнения относительно содержания социально-экономической политики на уровне субъекта Федерации в России так и не выработано. Это объясняется тем, что практика их самостоятельности всегда рассматривалась через призму государственных интересов и государственного финансово-экономического контроля. Естественно, что при этом основное внимание уделялось региональной экономической политике федерального центра, в то время как политика регионов практически полностью находилась в зависимости от первой. Именно по этой причине редко использовалось понятие «экономическая политика регионов» [2]. Интерес к проблемам взаимосвязи региональной экономики и региональной политики на уровне субъекта Федерации обусловлен рядом объективных причин, таких как: процесс формирования федеративного государства; экономические предпосылки развития Федерации и субъектов; смена социальной парадигмы; институциональные преобразования, обусловленные развитием в стране рыночных отношений; необходимость согласования интересов государства, субъектов Федерации, различных субъектов собственности, сохранения окружающей среды, исторических и географических особенностей регионов. Важно отметить то, что региональная политика федерального правительства осуществляется во имя общих национальных целей развития страны. Политика, проводимая государственной властью на уровне субъекта Федерации, направлена на рационализацию использования природных, трудовых и капитальных ресурсов региона, обеспечение самостоятельности региона в целях

повышения его конкурентоспособности, саморазвития и повышения социального статуса [5].

Следует отметить, что при определении основных направлений региональной политики европейские ученые часто основное внимание уделяют причинам неравенства между регионами. К ним относят:

- разные темпы экономических преобразований;
- незавершенность процесса разграничения прав и предметов ведения между федеральными и региональными органами государственной власти;
- предоставление отдельным субъектам Федерации больших экономических и социальных льгот по сравнению с другими;
- недоучет региональных последствий проведения федеральной экономической макроэкономики;
- неравномерность в пространственном отношении скорости распространения и глубине экономического спада.

Как отмечает Н. Ларина [4], к таким причинам также относятся:

1) масштабы, качество и направления использования природно-ресурсного потенциала, который влияет на определение «продуктивности»;

2) удалённость региона от федерального центра и от основных центров производства и потребления, уровень внутрирегиональных и межрегиональных связей;

3) уровень совершенства структуры производства (технологическая и организационная), своевременность инновационных «вливаний»;

4) уровень наличия в регионе пересечения межотраслевых связей и плотность населения региона;

5) политические факторы, формы общей и региональной политики;

6) социально-культурные факторы (степень образованности населения региона, наличие научных, учебных и культурных центров и так далее);

7) стадии экономического и технологического развития;

8) наличие транспортных систем, аэропортов, гаваней, телекоммуникационное обеспечение и другое.

Особое внимание при разработке и реализации региональной политики необходимо уделить особенностям административно-территориальному делению территории страны. Решение задач повышения благосостояния населения и снижения уровня бедности на основании устойчивого экономического роста должно осуществляться с использованием преимуществ федеративного устройства государства, его децентрализованной структуры, а также с учетом ограничений, накладываемых на экономическую политику особенностями территориального устройства России [3]. Также необходимо охарактеризовать социально-экономические показатели развития региона. Мы анализируем данные по Ставропольскому краю.

Объём валового регионального продукта в 2016 году составил 651,9 млрд. рублей, с темпом роста 100,4% к уровню 2015 года (в сопоставимых

ценах).

В 2016 году объем ВРП в расчёте на одного жителя края составил 232,6 тыс. рублей, с ростом на 4,9% к уровню 2015 года.

Оборот организаций по видам экономической деятельности в январе-октябре 2018 года составил 1302,7 млрд. рублей или 107,1% январю-октябрю 2017 года.

Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами по промышленным видам экономической деятельности за январь-октябрь 2018 года составил 315 млрд. руб., что на 7,8% больше, чем в январе-октябре 2017 года.

Объем сельхозпроизводителей хозяйства, индивидуальные предприниматели, хозяйства населения) в январе-октябре 2018 года составил 166,1 млрд. руб., что в сопоставимой оценке, на 11,2% меньше соответствующего периода прошлого года. Сельскохозяйственные организации произвели продукции на 114,6 млрд. руб. (на 11,1% меньше).

Объем работ, выполненных в январе-октябре 2018г. по виду экономической деятельности «Строительство», составил 48,5 млрд. руб., или 101,7% к соответствующему периоду 2017 года. Введено в действие 730,3 тыс. кв.м. жилых домов или 120,9 % к соответствующему периоду 2017 года.

За январь-сентябрь 2018 года на развитие экономики и социальной сферы края по полному кругу организаций использовано 78,4 млрд. руб. инвестиций в основной капитал, или 105,7% к уровню января-сентября 2017 года.

За январь-октябрь 2018 года перевезено коммерческих грузов автомобильным транспортом крупных и средних предприятий и организаций края 1447,9 тыс. тонн грузов, или 124,2% к соответствующему периоду 2017 года. Коммерческий грузооборот автомобильного транспорта крупных и средних предприятий и организаций края за январь-октябрь 2018 года составил 646,1 млн.т-км или 123,0% к соответствующему периоду 2017 года.

За январь-сентябрь 2018 года, по оперативным данным, сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности организаций (без субъектов малого предпринимательства, банков, страховых организаций и государственных (муниципальных) учреждений), в действующих ценах, сложился положительным и составил 56,1 млрд. рублей. Прибыль в размере 63,8 млрд. руб. получила 616 (76,7%) организаций, убыток на сумму 7,7 млрд. руб. – 187 (23,3%) организаций.

Оборот розничной торговли в октябре 2018г. составил 44,0 млрд. рублей, что в сопоставимых ценах составляет 104,0% к соответствующему периоду прошлого года, в январе-октябре 2018г. – 411,2 млрд. рублей и 103,7%, соответственно. В январе-октябре 2018г. оборот розничной торговли на 91,8% формировался торгующими организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность вне рынка, доля розничных рынков и ярмарок составила 8,2% (в январе-октябре 2017г. – 91,6% и 8,4% соответственно) [6].

Ставропольский край является неотъемлемой частью территориального

устройства Юга России в целом и Северо-Кавказского экономического района в частности.

Сегодня имеется достаточное количество научных исследований по российскому Кавказу, формирующих системное представление о характере институциональной среды хозяйственно-экономической деятельности в регионе. Как следует из теории институциональной экономики, ключевые факторы формирования институциональных условий экономической модернизации – гарантии прав собственности и принуждение к исполнению контрактов. В республиках Северного Кавказа, как выявлено в исследованиях, эти ключевые предпосылки по многим параметрам хозяйственной практики отсутствуют. Во-первых, отсутствие заинтересованности в долгосрочных вложениях, так как права собственности не гарантированы и в результате действий конкурентов, государственных структур или криминала могут быть перераспределены или изъяты (рейдерские захваты, неправомерное судебное решение, насильственное изъятие криминалом). Во-вторых, существование серьезных ограничений и проблем в деле превращения накоплений домохозяйств в капитал, т.е. отсутствие условий капитализации накопленных ресурсов домохозяйств. Например, в Кабардино-Балкарии существует мораторий на приватизацию земли. Земля находится в собственности домохозяйств, но ее границы закреплены неформальными правилами, с ней осуществляются сделки, которые в локальных рамках поселения носят легитимный характер. Однако официально не оформленное право собственности на землю не позволяет включать земельный надел в рыночный оборот или предлагать в качестве залога. В-третьих, сложившийся механизм судебной защиты испытывает огромное давление неформальных практик, во многом зависит от позиций клановых, религиозных сообществ, принадлежности к «титульной нации» и т.п. [1].

В России, как и во всем мире, идентифицируются две основные стратегии модернизации – «модернизация снизу» и «модернизация сверху». В первом случае развитие экономики, хозяйственных практик осуществляется путем органической эволюции, постепенного накопления ресурсов и их капитализации. Во втором случае экономический рост осуществляется за счет прихода в регион крупного инвестора (в том числе государства), крупной транснациональной или национальной корпорации.

Устойчивое и эффективное функционирование социально-экономической системы территории может быть обеспечено только на основе глубоких воспроизводственных связей между хозяйственным комплексом региона, соседних территорий и органов власти.

Укрепление воспроизводственных связей в области развития предпринимательства может быть достигнуто с развитием механизмов финансово-кредитной (инвестиционной) поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства: развитие системы микрокредитования начинающих предпринимателей; системы кредитной потребительской кооперации; системы гарантийно-залогового кредитования; субсидирование

части затрат субъектов малого и среднего предпринимательства, связанных с реализацией инвестиционных проектов.

Также предполагается совершенствование механизмов использования государственного и муниципального имущества для развития малого и среднего предпринимательства: создание сети бизнес-инкубаторов; упрощение процедуры и порядка оформления разрешительной документации на ремонт, реконструкцию и строительство объектов недвижимости для субъектов малого и среднего предпринимательства.

В области развития инновационного потенциала перспективным является долевое участие органов государственной власти Ставропольского края в финансировании научно-технологических исследований субъектов малого и среднего предпринимательства, ориентированных на решение приоритетных прикладных задач социально-экономического развития края. Органы власти субъекта заинтересованы в развитии инфраструктуры инновационной деятельности, обеспечивающей финансирование инновационных проектов, трансферт высоких технологий, коммерциализацию инновационных проектов и инновационное обновление производства. В рамках формирования на территории Ставропольского края региональных технопарков, обеспечивающих инвестиционную привлекательность, перспективным считается создание на базе краевых производств экспериментальных площадок.

В свою очередь реализация инвестиционной политики в регионе направлена на создание эффективной инвестиционной инфраструктуры, проведение прямого инвестиционного маркетинга, совершенствование инвестиционного законодательства (в том числе, для внешнеэкономической деятельности), создание региональной системы управления инвестиционным процессом.

Неоспоримо благоприятное воздействие малого и среднего бизнеса на сбалансированное развитие экономики регионов страны, поскольку, как было проанализировано выше, малые и средние предприятия осуществляют свою деятельность во многих отраслях, таких как сельское хозяйство, пищевая промышленность, легкая промышленность, инновационное производство, сфера услуг и организации досуга населения и т.д.

Закон Ставропольского края № 61-кз от 15 октября 2008 г. «О развитии и поддержке малого и среднего предпринимательства» направлен на реализацию государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства на территории края и правовое регулирование поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, а также организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, в целях развития предпринимательских отношений на Ставрополье.

Главным уполномоченным органом исполнительной власти края в области развития малого и среднего предпринимательства является Министерство экономического развития Ставропольского края. Министерство обладает особыми полномочиями и функциями. Этот орган

призван реализовать государственную политику в области развития малого и среднего предпринимательства на территории региона посредством:

1) разработки и реализации краевых и межмуниципальных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства;

2) анализа финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития малого и среднего предпринимательства и эффективности применения мер по его развитию;

4) методического обеспечения деятельности органов местного самоуправления в области развития малого и среднего предпринимательства;

5) содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, и структурных подразделений данных организаций;

6) пропаганды и популяризация предпринимательской деятельности за счет средств бюджета региона.

В обязанности Министерства экономического развития также входит информирование субъектов малого и среднего предпринимательства о тех формах поддержки, которые действуют на территории Ставропольского края. К данным формам относятся: финансовая поддержка; имущественная поддержка; информационная поддержка; консультационная поддержка; поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров; поддержка в области инноваций и промышленного производства, ремесленничества; иные формы поддержки.

Таким образом, повышение эффективности социально-экономической политики на уровне субъекта Федерации возможно, если региональная элита будет выявлять, развивать и защищать региональный интерес, направленный на выполнение регионом его исторической миссии, изменение статуса региона, достижение экономической самодостаточности и саморазвития. Экономический интерес субъектов и объектов политического процесса может быть одним из инструментов региональной политики по решению проблем социально-экономических преобразований в регионе.

Список использованных источников и литературы:

1. Атлас социально-экономических проблем, угроз и рисков Юга России 2009-2012. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – Текст : непосредственный.

2. Бабина Е.Н. Региональные особенности функционирования экономического механизма рационального природопользования. Монография / Федеральное гос. образовательное учреждение высш. проф. образования Ставропольский гос. аграрный ун-т. Ставрополь, 2010. – Текст : непосредственный.

3. Бабина Е.Н., Гладилин В.А., Орлинская О.Г. Модернизация региональной рыночной инфраструктуры в условиях цифрового сектора экономики // Вестник Института дружбы народов Кавказа Теория экономики и управления народным хозяйством. 2018. – № 1 (45). – С. 5. – Текст : непосредственный.

4. Ларина Н.И. Государственное регулирование регионального развития: Мир, Россия, Сибирь. ИЭОППСО РАН. Новосибирск, 2005. – Текст : непосредственный.

5. Ризаханова Ш.З. Актуальные проблемы взаимосвязи региональной экономики и региональной политики на уровне субъекта Федерации [Текст] // Проблемы современной экономики: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Челябинск, декабрь 2013 г.). — Челябинск: Два комсомольца, 2013. — С. 145-146. – Текст : непосредственный.

6. Министерство экономического развития Ставропольского края. – URL: <http://stavinvest.ru/invest/sub171>. – Текст : электронный.

О.С. БОРИСОВА¹⁴

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ВЫСШИМ УЧЕБНЫМ ЗАВЕДЕНИЕМ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Аннотация. В статье рассмотрены основные аспекты системы управления высшим учебным заведением, которые затрагивают сферы его структуры и органов управления и контроля.

Ключевые слова: высшее учебное заведение, система управления, нормативно-правовая база в сфере образования.

O. BORISOVA

APPLICATION OF THE SYSTEM APPROACH IN ANALYSING LEGAL RESPONSIBILITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Abstract. The article discusses the main aspects of the management system of a higher educational institution that affect the areas of its structure and management and control bodies.

Keywords: higher education institution, management system, regulatory framework in the field of education.

¹⁴ Борисова Ольга Сергеевна – кандидат филологических наук, помощник проректора МПГУ, слушатель магистерской программы «Организация государственной гражданской службы (муниципальной службы)» (направление подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление») ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», г. Москва, Россия; E-mail: os.borisova@mpgu.su Научный консультант: Гусейнова Ираде Сафаратдиновна – кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», г. Москва, Россия. E-mail: is.guseinova@mpgu.su

В современном государстве формирование стабильной системы управления подразумевает развитие социально-экономических сфер жизни гражданина этой страны: возможность получения образования, доступность здравоохранения, отсутствие безработицы, наличие прав и свобод гражданина, наличие социальной поддержки нуждающимся гражданам и многое другое, что способствует созданию комфортных условий для жизни человека. Следует отметить, что стабильность внутренней и внешней политики страны ведет к стабильности в жизни гражданина, к пониманию им себя как части этого государства.

В настоящее время с развитием науки и техники, переходом в постиндустриальную цифровую эпоху важно стало получение качественного образования, получение такой профессии, которая будет востребована на рынке труда не только после окончания высшего учебного заведения, но и позволит стать стартом для всей жизни в быстроменяющихся условиях. Это приводит к тому, что перед государством как организацией, формирующей систему управления страной, возникает ряд вызовов, связанных с реформированием системы управления образованием, выработкой новых подходов к реализации государственной политики в сфере образования. Главная функция государства в сфере образования – это подготовка высококвалифицированных кадров для развития экономики страны.

Главным механизмом государства в регулировании сферы образования, как и других сфер, подконтрольных государству, является создание и совершенствование нормативно-правовой базы. Наличие совершенной нормативно-правовой базы, отвечающей поставленным задачам и направленной на их решений – это основной критерий для развития этой сферы и государства в целом.

В настоящей статье представлен авторский анализ нормативно-правовой базы в сфере высшего образования, сделаны выводы о ключевых векторах системы управления высшим образованием.

В Конституции Российской Федерации в статье 43, пункте 1 закреплено: «Каждый имеет право на образование»; в статье 43, пункте 3: «Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии»¹⁵.

Сегодняшний период развития российского высшего образования тесно связан с принятием и реализацией Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 02.12.2019 г.) (далее – Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»).

Принятие данного закона явилось ответом на общественный запрос о необходимости совершенствования сферы образования, включая высшее образование, в направлении наиболее полного удовлетворения потребностей общества, государства и личности. Кроме того, этот закон стал

¹⁵ Конституция Российской Федерации [Оптическая копия]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/constitution> – официальный сайт Президента Российской Федерации. – Текст : электронный.

продолжением той законодательной реформы во всех сферах жизни общества, которая была заложена в «майских» Указах Президента России в 2012 году.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» регулирует, прежде всего, общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечение прав и свобод человека в сфере образования, а также устанавливает правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации, основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, определяет правовое положение участников отношений в сфере образования.

Этот Федеральный закон регулирует такие сферы управления высшим образованием как функции учредителя, структуру и содержание устава, порядок назначения на должность ректора, описывает систему контроля за высшими учебными заведениями, а так законодательно закрепляет виды высших учебных заведений.

В настоящее время Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» выделяет 3 типа высших учебных заведений, имеющих разного учредителя по подчиненности, что влияет на их название и правовой статус.

1. Федеральное государственное образовательное учреждение высшего образования

Учредителем такого высшего учебного заведения является – федеральный орган государственной власти.

В настоящее время есть федеральные государственные образовательные учреждения высшего образования, функции и полномочия учредителя которых осуществляет:

- Правительство Российской Федерации;
- федеральные Министерства. Например, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации.

2. Государственное образовательное учреждение высшего образования субъекта Российской Федерации

Учредителем такого высшего учебного заведения является – орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Частная образовательная организация высшего образования

Право на создание такого высшего учебного заведения закреплено в статье 22, пункте 7 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»: «Частной образовательной организацией является образовательная организация, созданная в соответствии с законодательством Российской Федерации физическим лицом или физическими лицами и (или)

юридическим лицом, юридическими лицами или их объединениями, за исключением иностранных религиозных организаций»¹⁶.

Согласно статье 25 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» устав является обязательным документом высшего учебного заведения. Кроме того, статья регламентирует структуру устав, в тексте которого обязательно должен быть указан: тип образовательной организации, учредитель или учредители образовательной организации, виды реализуемых образовательных программ с указанием уровня образования и (или) направленности, структура и компетенция органов управления образовательной организацией, порядок их формирования и сроки полномочий.

Устав и изменения к уставу высшего учебного заведения утверждаются учредителем.

На основании Приказа Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 29 мая 2014 г. № 785 «Об утверждении требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и формату представления на нем информации» (в ред. от 14.05.2019 г.) пункт 3.3 устав образовательной организации должен быть размещен на официальном сайте образовательной организации в разделе «Сведения об образовательной организации», подраздел «Документы». Вид размещения – копия устава в формате PDF.

Правовой статус руководителя высшего учебного заведения закреплен в статье 51 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Существует 4 вида механизма назначения ректора на должность:

– избрание общим собранием, конференцией работников образовательной организации с последующим утверждением учредителем образовательной организации;

– назначение учредителем образовательной организации;

– назначается Президентом Российской Федерации;

– назначается Правительством Российской Федерации.

Важно, что кандидаты на должность ректора должны соответствовать квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках: наличие высшего образования, наличие ученой степени и звания, наличие документов о дополнительном профессиональном образовании в области «Менеджмент в образовании», «Управление проектами», «Государственное и муниципальное образование», «Экономические основы деятельности и управления образовательной организацией».

Кандидаты на должность ректора проходят обязательную аттестацию, которую проводит орган государственной власти уполномоченный назначать ректора, то есть учредитель. Запрещается занятие должности ректора

¹⁶ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 02.12.2019 г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.

лицами, которые не допускаются к педагогической деятельности, а также совмещение должностей ректора и президента.

Основные принципы управления системой образования прописаны в статье 89 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Главные принципы управления системой образования:

- принцип законности;
- принцип демократии;
- принцип информационной открытости системы образования;
- принцип учета общественного мнения с учетом государственно-общественного характера.

На основании изучения действующие нормативной базы, основу которой составляет Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», мы выделили следующие ключевые позиции в управлении системой образования высшим учебным заведением:

1. Управление образовательной организацией высшего образования осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Управление образовательной организацией осуществляется на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности.

3. Единоличным исполнительным органом образовательной организации высшего образования является руководитель образовательной организации – ректор, который осуществляет текущее руководство деятельностью образовательной организации.

4. В образовательной организации высшего образования формируются коллегиальные органы управления – ученый совет.

5. Структура, порядок формирования, срок полномочий и компетенция органов управления образовательной организацией высшего образования, порядок принятия ими решений и устанавливаются уставом образовательной организации.

Государственный контроль является неотъемлемой частью системы управления организациями высшего образования. Основные направления в сфере контроля за деятельностью образовательной организации высшего образования прописаны в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации».

Статья 90 указанного Закона выделяет следующие виды государственной регламентации образовательной деятельности:

1. лицензирование образовательной деятельности;
2. государственная аккредитация образовательной деятельности;
3. государственный контроль (надзор) в сфере образования.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» регламентирует круг лиц, которые могут осуществлять контроль за деятельностью высшего учебного заведения:

1. Контроль за деятельностью высшего учебного заведения осуществляется по принципу подчиненности к органу государственной власти, который является его учредителем.

- федеральные органы государственной власти

– органы государственной власти субъектов Российской Федерации

2. Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования и науки. В настоящее время – Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор)

Основные функции Рособрнадзора в отношении высшего образования:

– федеральный государственный контроль качества образования;

– лицензионный контроль за образовательной деятельностью;

– проведение государственной аккредитации образовательной деятельности организации;

– работа с обращениями физических и юридических лиц по вопросам соблюдения законодательства в области образования.

3. Общественные советы, специально уполномоченные юридические лица, внутренние коллегиальные органы управления, граждане Российской Федерации.

Кроме того, следует отметить, что наряду с проведением государственной оценки качества образования, предусмотрено проведение независимой оценки качества образования, общественной и общественно-профессиональной аккредитации

В настоящее время на законодательном уровне закреплено несколько особых категорий образовательных организаций высшего образования, которые прописаны в статье 24 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

1. ведущий классический университет

2. федеральный университет

3. национальный исследовательский университет.

Разграничение высших учебных заведений по виду и типу реализуемых образовательных программ, решает вопросы регулирования государственной политики в сфере высшего образования, регулирует количество подготовки специалистов для экономики страны в конкретной профессиональной сфере, а также реализует иные цели, связанные с повышением конкурентоспособности нашей страны в мире.

Подводя итоги, следует отметить, что система управления высшими учебными заведениями в Российской Федерации, а также ее эффективность связаны с социально-экономическими задачами развития страны, для решения которых должны быть стройно выстроенная система управления.

Список использованных источников и литературы:

1. Конституция Российской Федерации [Оптическая копия]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/constitution> – официальный сайт Президента Российской Федерации. – Текст : электронный.
2. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 02.12.2019 г.). Режим доступа:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ - Текст : электронный.

3. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 29 мая 2014 г. № 785 «Об утверждении требований к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и формату представления на нем информации» (в ред. от 14.05.2019 г.). Режим доступа: <https://base.garant.ru/70713570/> - Текст : электронный.

Б.Г.ЗБЫШКО¹⁷

СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ НА РУБЕЖЕ ВЕКОВОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация. В статье кратко рассмотрены особенности регулирования социально-трудовых отношений в год столетия МОТ, АТuСО и 20-летие со дня принятия Федерального закона № 92-ФЗ от 01.05.1999 г. «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений».

Ключевые слова: социально-трудовые отношения, социальное партнерство, МОТ, сфера и будущее труда, качество жизни, достойный труд.

B. ZBYSHKO

SOCIAL AND LABOR RELATIONS AT THE TURN OF THE CENTURY

Abstract. The article briefly discusses the features of the regulation of social and labor relations in the year of the ILO centennial, Atiso and the 20th anniversary of the adoption of Federal law No. 92-FZ of 01.05.1999 "on the Russian tripartite Commission for the regulation of social and labor relations".

Keywords: social and labor relations, social partnership, ILO, sphere and future of labor, quality of life, decent work.

¹⁷ Збышко Богдан Григорьевич – доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления и права Института социально-гуманитарного образования ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», г. Москва, Россия, E-mail: bg.zbyshko@mpgu.su

Проблемы социально-трудовых отношений касаются всех и каждого не только в России, а в целом мире, так как от их состояния и развития зависит уровень и качество нашей жизни.

Текущий 2019 год стал рубежом векового развития многих мировых и национальных институтов зарождения, формирования и развития регулирования социально-трудовых отношений.

Столетие своего функционирования отмечает Международная Организация Труда (МОТ) – одно из старейших специализированных учреждений ООН и мировой авторитетный глобальный центр, занимающийся проблемами сферы труда и регулирования социально-трудовых отношений.

С 10 по 21 июня с.г. в штаб-квартире МОТ в Женеве прошла юбилейная посвященная столетию МОТ Международная конференция труда, на которой утверждены новые трудовые нормы, направленные на борьбу с насилием и притеснением в сфере труда.

Ключевым событием юбилейной конференции стало обсуждение доклада Глобальной комиссии по вопросам будущего сферы труда. Комиссия, работающая под председательством президента Южной Африки Сирила Рамафосы (*Cyril Ramaphosa*) и премьер-министра Швеции Стефана Левена (*Stefan Löfven*), обратилась к правительствам мира с призывом принять комплекс мер, направленных на решение проблем, связанных с глубокими переменами в сфере труда. Она выдвигает концепцию ориентированной на интересы людей программы, основанной на инвестициях в развитие способностей человека, институты рынка труда, достойную и стабильную занятость.

Вот какие задачи входят в число тех десяти, о которых идет речь в докладе:

Всеобщая трудовая гарантия: работникам должно быть обеспечено соблюдение основополагающих трудовых прав, заработная плата, обеспечивающая удовлетворительные условия жизни, ограничение рабочего времени, безопасные и здоровые условия работы.

Гарантированная социальная защита от рождения до старости, отвечающая потребностям людей на протяжении всей их жизни.

Всеобщее право на непрерывное обучение, дающее людям возможность приобретать профессиональные навыки, переучиваться и повышать квалификацию.

Регулирование технического прогресса в интересах обеспечения достойного труда, включая разработку международной системы регулирования цифровых трудовых платформ.

Увеличение инвестиций в экономику ухода, экологизацию экономики и развитие сельской экономики.

Программа конкретных преобразований в области гендерного равенства.

Пересмотр системы стимулирования бизнеса в интересах долгосрочных инвестиций.

«Перед нами открыты неограниченные возможности для повышения качества трудовой жизни, расширения выбора, сокращения гендерного разрыва, устранения ущерба, причиняемого неравенством в мире. Однако ничто из этого не произойдет само собой. Если не предпринять решительных действий, наш мир так и будет сползать к усилению неравенства и неопределенности», - подчеркивается в докладе¹⁸. В нем изложены проблемы, возникающие как следствие технического прогресса, изменения климата, демографических сдвигов. Те потрясения, которые они несут сфере труда, требуют коллективных ответных усилий на мировом уровне, отмечается в документе.

Внедрение искусственного интеллекта, автоматизация производства, развитие роботизированных систем приведут к потере рабочих мест, поскольку прежние навыки людей в этих условиях окажутся устаревшими. Вместе с тем при условии экологизации экономики те же самые технологические сдвиги могут привести к созданию миллионов рабочих мест – надо лишь правильно воспользоваться новыми возможностями¹⁹.

«Вопросы, поднятые в докладе, имеют важное значение для всех людей и для планеты в целом», – отметил Генеральный директор МОТ Гай Райдер. – Это непростые вопросы, но игнорировать их опасно. Мандат МОТ состоит в том, чтобы объединить правительства, работодателей и работников всего мира, и у нашей организации есть все необходимое, чтобы служить надежным проводником на пути, открывающем новые перспективы для будущих поколений людей труда²⁰.

Доклад стал результатом продолжавшейся 15 месяцев работы комиссии, в которую входят 27 человек – видных представителей мирового бизнеса, профсоюзов, научно-исследовательских центров, правительств и неправительственных организаций. Российскую Федерацию в комиссии МОТ, подготовившей доклад о будущем сферы труда, представляла Заместитель Председателя Правительства – Ольга Юрьевна Голодец²¹.

По всему миру на протяжении юбилейного года продолжают многочисленные памятные мероприятия, призванные привлечь внимание к

¹⁸ Работать ради лучшего будущего – Глобальная комиссия по вопросам будущего сферы труда Международное бюро труда – Женева: МБТ, 2019.

¹⁹ Комиссия изучила весь массив аналитических и прогнозных материалов о вероятном воздействии технологических инноваций на будущую занятость. Этот вопрос доминирует в значительной части дебатов о будущем сферы труда, и высказываются разные оценки относительно количества рабочих мест, которые будут создаваться и разрушаться (см. Ernst, Merola and Samaan, 2018). Комиссия приняла решение отказаться от дальнейшего имитационного моделирования по этой теме.

²⁰ Доклад-глобальной-комиссии-МОТ о будущем сферы труда. <http://rosprofprom.ru> (дата обращения: 10.11.2019) – Текст : электронный.

²¹ Ольга Юрьевна Голодец, заместитель Председателя Правительства Российской Федерации по вопросам развития спорта, туризма и культуры с мая 2018 года. В 2012 году была назначена заместителем председателя правительства по социальным вопросам и политике. Ранее занимала должности, в том числе начальника управления социальной политики и персонала (1999-2001 гг.) и заместителя генерального директора по персоналу и социальной политике (2002-08 гг.) горнометаллургической компании «Норильский никель», заместителя мэра Москвы (2010-12 гг.), президента Общероссийского межотраслевого объединения работодателей и председателя совета директоров страховой компании «Согласие» (2008-10 гг.), заместителя Губернатора Таймырского автономного округа по социальным вопросам (2001 г.).

достижениям МОТ и обозначить ту роль, которую она играет в жизни каждого человека.

Многочисленные мероприятия, посвященные 100-летию юбилею МОТ, прошли и продолжаются во всех 187 странах - членах этой авторитетной международной организации.

В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 22-24 мая с.г. проходила тематическая выставка, посвященная Юбилею МОТ, на которой были представлены история и достижения этого международного штаба регулирования социально-трудовых отношений, удостоенного Нобелевской премии мира «За деятельность по созданию инфраструктуры мира и укрепление братства между народами»²² в 1969 году.

Знаковым с точки зрения развития системы социально-трудовых отношений является текущий год и для нашей страны. В Москве 20 - 22 мая проходил X Съезд Федерации независимых профсоюзов России (ФНПР). Профобъединение представило свою программу “За справедливую экономику!”, делегаты выслушали соцпартнеров из правительства и предпринимательской среды и обсудили за два дня тринадцать резолюций на самые разные темы. А также - переизбрали председателя ФНПР Михаила Шмакова на новый срок²³. В обращении к делегатам и гостям съезда Президент Российской Федерации В.В. Путин, в частности отметил: «Уважаемые коллеги, друзья! Мы с вами встречаемся не в первый раз, и мне всегда приятно общение с представителями крупнейшего профсоюзного объединения России, тем более в год столетия Международной организации труда».

К 100-летию МОТ и 100-летию юбилею со дня создания образовательного учреждения профсоюзов высшего образования «Академия труда и социальных отношений» была приурочена вторая Международная научно-практическая конференция «Костинские чтения», посвященная памяти выдающегося ученого, одного из основателей современной экономики труда *Леонида Алексеевича Костина (1922 - 23.10.2016)*, Леонид Алексеевич Костин выдающийся педагог и ученый²⁴, видный государственный деятель, представлявший интересы нашей страны в Международной организации труда, заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, внесший достойный вклад в развитие системы регулирования социально-трудовых отношений в стране и в мире.

В текущем году исполнилось также 20 лет действия Федерального закона "О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений" от 01.05.1999 г. № 92-ФЗ, который регламентирует функционирование высшего федерального органа

²² <http://nobeliat.ru/laureat.php?id=168> (дата обращения: 10.11.2019). – Текст : электронный.

²³ solidarnost.org/articles/V_desyatochku.html (дата обращения: 10.11.2019). – Текст : электронный.

²⁴ Обладатель диплома кандидата экономических наук по профилю "Экономика труда" №1 в СССР, т.е. он один из первых ученых, посвятивший всю свою жизнь служению экономике труда и регулированию социально-трудовых отношений.

социального партнерства в России, обеспечивающего периодическую подготовку и принятие, а также контроль реализации Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации.

Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством РФ устанавливает общие принципы регулирования социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений на федеральном уровне. С 1992 по 2019 год заключено 13 Генеральных соглашений.

29 января 2018 года состоялась церемония подписания Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и правительством РФ на 2018-2020 годы.

Под документом поставили подписи председатель Федерации независимых профсоюзов России (ФНПР) Михаил Шмаков, президент Российского союза промышленников и предпринимателей Александр Шохин, министр труда и социальной защиты РФ Максим Топилин.

Данное Соглашение провозглашает принципы регулирования социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений на федеральном уровне, а также совместные действия сторон по их реализации. Новое Генеральное соглашение содержит семь разделов, в которых определены совместные действия социальных партнеров в следующих областях:²⁵

- экономическая политика;
- заработная плата, доходы и уровень жизни населения;
- развитие рынка труда и содействие занятости населения;
- социальное страхование, социальная защита, развитие отраслей социальной сферы;
- условия и охрана труда, промышленная и экологическая безопасность;
- социально-экономические проблемы развития регионов России, в том числе районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей;
- развитие социального партнерства и координация действий Сторон Соглашения.

Новое Генеральное Соглашение в качестве одного из приложений (№3) содержит индикаторы достойного труда, аналогичные перечню показателей, рекомендуемых Международной организацией труда, что представляется весьма важным дополнением в качестве ориентации работодателей и представительных органов трудящихся, а также государственных органов управления в процессе регулирования социально-трудовых отношений на соответствующих уровнях управленческой иерархии.

²⁵ <https://rg.ru/2018/02/05/soglashenie-dok.html> (дата обращения: 10.11.2019). – Текст : электронный.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 3 к Генеральному соглашению между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2018 - 2020 годы:

Индикаторы достойного труда

(перечень показателей, рекомендуемых Международной организацией труда)

1. Доля занятых лиц в общей численности населения в возрасте 15-72 лет, процентов.
2. Уровень безработицы (15-72 лет), процентов.
3. Молодежь, которая не учится и не работает в возрасте 15-24 лет, в общей численности населения соответствующей возрастной группы, процентов.
4. Доля неформального сектора в общей занятости, процентов.
5. Доля работающих по найму в общей численности малоимущего населения, процентов.
6. Доля занятых с низким уровнем заработной платы (ниже двух третей медианы почасового заработка), процентов.
7. Доля занятых с чрезмерной продолжительностью рабочих часов (более 48 часов в неделю; "фактическое" количество часов), процентов.
8. Детский труд (доля занятых в возрастной группе 15-17 лет), процентов.
9. Доля лиц моложе 18 лет, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, в общей численности работников, процентов.
10. Сегрегация в видах занятий (профессий) по половому признаку (в подгруппах 11, 12, 13, 14 МСКЗ-08).
11. Гендерный разрыв в заработной плате, процентов.
12. Уровень производственного травматизма со смертельным исходом (на 100000 работающих), человек.
13. Уровень производственного травматизма с несмертельным исходом (на 100000 работающих), человек.
14. Количество потерянных рабочих дней в случае временной нетрудоспособности на одного пострадавшего.
15. Доля населения, получающего страховые пенсии по старости, процентов.
16. Расходы на здравоохранение, финансируемые не за счёт личных домашних хозяйств (процентов).
17. Удельный вес численности детей и подростков в возрасте 7-18 лет, не обучающихся в образовательных организациях, в общей численности населения в возрасте 7-18 лет.
18. Производительность труда (индексы производительности труда).
19. Соотношение в уровнях среднедушевого дохода 10 процентов наиболее и 10 процентов наименее обеспеченных слоев населения.
20. Индекс потребительских цен.
21. Занятость по отраслям экономической деятельности.
22. Доля заработной платы в ВВП, процентов.

Резюмируя сказанное выше, следует отметить, что в процессе формирования инновационной экономики России, разработки и внедрения искусственного интеллекта, дальнейшей автоматизации производства, развития роботизированных систем приведут:

- с одной стороны: к потере рабочих мест, поскольку прежние навыки людей в этих условиях окажутся устаревшими;

- а с другой – актуализируя условия экологизации экономики те же самые технологические сдвиги могут привести к созданию множества рабочих мест.

И смысл социального партнерства - т.е. задача всех партнеров социально-трудовых отношений консолидироваться, совместно искать выход из складывающегося положения – в поиске единственно правильных и отвечающих насущным интересам сторон в новых условиях и возможностях²⁶.

Вопросы будущего сферы труда, а также алгоритмы их решения - в компетенции социальных партнеров всех уровней и организаций.

Список использованных источников и литературы:

1. Работать ради лучшего будущего. Глобальная комиссия по вопросам будущего сферы труда Международное бюро труда – Женева: МБТ, 2019. (дата обращения: 10.11.2019). – Текст : непосредственный.

2. Международная организация труда. Нобелевская премия. – URL: <http://nobeliat.ru> (дата обращения: 10.11.2019). – Текст : электронный.

3. В десяточку. 09:30 22 мая 2019. Как прошли первые дни X Съезда ФНИП. [Электронный ресурс]. – URL: solidarnost.org (дата обращения: 10.11.2019). – Текст : электронный.

4. Доклад глобальной комиссии МОТ о будущем сферы труда. – URL: <http://rosprofprom.ru>. (дата обращения: 10.11.2019). – Текст : электронный.

5. Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2018 – 2020 годы. – URL: <http://rg.ru> – (дата обращения: 10.11.2019). – Текст : электронный.

6. Федеральный закон «О Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» от 01.05.1999 г. № 92-ФЗ. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.11.2019). – Текст : электронный.

²⁶ Комиссия изучила весь массив аналитических и прогнозных материалов о вероятном воздействии технологических инноваций на будущую занятость. Этот вопрос доминирует в значительной части дебатов о будущем сферы труда, и высказываются разные оценки относительно количества рабочих мест, которые будут создаваться и разрушаться (см. *Ernst, Merola and Samaan*, 2018). Комиссия приняла решение отказаться от дальнейшего имитационного моделирования по этой теме.

УЧАСТИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТЕЙ В СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье обобщен сложившийся в субъектах Российской Федерации опыт участия региональных и муниципальных органов власти в формировании и развитии института территориального общественного самоуправления (ТОС).

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, региональные, муниципальные органы власти.

V. KOSHKIDKO

THE PARTICIPATION OF REGIONAL AND MUNICIPAL AUTHORITIES IN THE ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT

Abstract. The article summarizes the experience of participation of regional and municipal authorities in the subjects of the Russian Federation in the formation and development of the institute of territorial public self-government.

Keywords: territorial public self-government, regional, municipal authorities.

Формирование гражданского общества в России тесно связано со становлением и развитием местного самоуправления, в рамках которого население самостоятельно и под свою ответственность, непосредственно или через формируемые им органы управления решает вопросы местного значения. Среди форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления стоит выделить территориальное общественное самоуправление, которое Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № - 131 ФЗ определяет как институт непосредственной демократии на местном уровне, так как его субъекты – население и органы ТОС могут путем реализации собственных инициатив принимать участие в решении вопросов местного значения²⁸. В институте территориального общественного самоуправления заложены

²⁷ Кошкидько Владимир Григорьевич – доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой регионального и муниципального управления факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия, E-mail: koshkidko@spa.msu.ru

²⁸ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. – № 131-ФЗ. // URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 23.10. 2019). – Текст : электронный.

такие ключевые элементы гражданского общества, как проявление инициативы, ответственности, формирование доверия, стремление к сотрудничеству, выстраивание отношений с местной властью на долгосрочной основе.

Территориальное общественное самоуправление, как регулярная форма участия граждан в решении вопросов местного значения в целом ряде регионов получает поддержку муниципальных и региональных властей, потому что с ним можно сотрудничать в рамках существующих правовых механизмов, которые совершенствуются в процессе этого взаимодействия. По данным Министерства юстиции в России на 01.07 2017 было образовано 27600 органов ТОС в 76 регионах²⁹.

Основными направлениями совместной деятельности ТОС и органов власти являются: правовое сопровождение деятельности ТОС, организационная, финансовая, информационная, методическая поддержка, проведение мероприятий, конференций, семинаров, координация совместной деятельности и др.

Как показывает практика, взаимодействие территориального общественного самоуправления с органами местного самоуправления зависит от уровня развития элементов гражданского общества в муниципальных образованиях и поэтому развивается в двух направлениях: административном и коалиционном.

В первом варианте ведущую роль в организации взаимодействия власти и ТОС играют муниципальные органы власти. Здесь руководители (представители) органов ТОС включаются в состав, или принимают участие в работе коллегиальных органов, координационных советов при администрации муниципального образования с правом совещательного голоса при решении вопросов касающихся отдельных территорий. При подобном взаимодействии активизируется процесс коммуникации между ТОС и органами местного самоуправления, но в то же время создаётся возможность для административного вмешательства органов муниципальной власти в деятельность ТОС. Успешность данного взаимодействия возможна при условии соблюдения баланса взаимных интересов.

Успешным опытом в этом направлении является деятельность Координационного совета органов территориального общественного самоуправления при главе администрации города Кирова.

Во втором варианте органы муниципальной власти тесно сотрудничают с некоммерческими и общественными организациями создаваемыми органами территориального общественного самоуправления. Это ассоциации ТОС, фонды объединения и развития ТОС, квартальные, уличные, домовые комитеты и др. Так как данные структуры создаются с определенными целями, организационно и в правовом отношении

²⁹ См.: Развитие ТОС в России // Сайт Общенациональной ассоциации ТОС. URL: <https://www.dropbox.com> (дата обращения: 25.10. 2019). – Текст : электронный.

оформлены, некоторые имеют статус юридического лица, это дает им возможность достаточно продуктивно распределять предоставленные бюджетные средства для реализации программ развития муниципального образования.

В настоящее время ассоциации ТОС созданы во многих регионах России (Республиках Башкортостан, Коми, Архангельской, Белгородской, Волгоградской, Ивановской областях и др.) и отдельных муниципальных образованиях, как правило, в административных центрах субъектов Российской Федерации (Перми, Рязани, Ростове-на-Дону, Омске, Вологде и др.)³⁰.

Эффективное и конструктивное взаимодействие органов местного самоуправления и ТОС возможно только при условии выстраивания партнёрских отношений. Такое сотрудничество предполагает совпадение тактических и стратегических целей участников процесса взаимодействия. Рассогласованность интересов сдерживает решение проблем местного сообщества. Причиной этого, как правило, являются недостаточно развитые коммуникационные контакты между участниками взаимодействия. Неустойчивый и временный характер контактов препятствует активизации инициативы местного сообщества.

Анализ муниципальной политики проводимой органами власти регионов в сфере общественного самоуправления, несмотря на существенные различия между регионами по целому комплексу оценочных параметров (количество населения участвующего в ТОС, объем и характер финансирования ТОС, информационная, методическая поддержка, проектно-целевая работа и т.д.), дает возможность выделить сложившиеся организационные модели вовлеченности региональных властей в развитие ТОС.

Для первой модели характерна активная включенность региональных властей в процессы функционирования ТОС (Архангельская, Волгоградская, Омская, Челябинская, Костромская области, Краснодарский, Пермский края и др.). Её особенностями являются: высокий уровень институциональных отношений региональных органов власти и ТОС, существенная финансовая поддержка общественного самоуправления из регионального бюджета, сильное юридическое, информационное, научно-методическое, консультационное сопровождение деятельности ТОС.

В рамках этой модели существует налаженная обратная связь с населением, активно поощряются общественные инициативы, жители интегрируются в различные проекты и программы по месту жительства и в сфере муниципального управления в целом. Между региональной властью и общественным самоуправлением складываются партнерские отношения взаимной поддержки. Органы территориального общественного самоуправления имеют равные возможности участия в местной жизни,

³⁰ См.: Мониторинг деятельности территориальных общественных самоуправлений в России. URL: <http://лигатос.рф/2016/> (дата обращения 27.10. 2019). – Текст : электронный.

располагают определёнными ресурсами. Местная власть, в свою очередь, получает общественную поддержку со стороны ТОС³¹.

В ряде субъектов региональные органы власти не видят необходимости активного участия в развитии территориального общественного самоуправления, считая это задачей органов местного самоуправления. Поэтому организационной, правовой, финансовой, консалтинговой поддержки ТОСам региональные власти не оказывают. Они ограничиваются распространением общей информации о возможности жителей региона принимать непосредственное участие в осуществлении местного самоуправления в различных формах, в том числе и в территориальном общественном самоуправлении (Вологодская, Брянская, Курганская, Калининградская, Псковская, Пензенская области и др.). Ограниченность средств бюджетов муниципальных образований в рамках этой модели позволяет финансировать лишь небольшое количество мероприятий. Основным направлением реализации инициатив ТОС является благоустройство территории силами жителей, т.е. преобладает узкое понимание возможностей ТОС. Отношения между ТОС и органами власти не имеют такой устойчивости как в типах активного участия и консультирования.

Следующая модель отличается неопределённым отношением со стороны региональных и муниципальных властей к территориальному общественному самоуправлению. Иногда это связано со сменой региональных и муниципальных руководящих органов, в результате чего значимость вопросов ТОС в муниципальной повестке периодически меняется.

В последнее время в субъектах с такой моделью наблюдается увеличение количества создаваемых ТОС. Заметной тенденцией некоторых регионов (Белгородская, Тамбовская области) становится трансформация ТОС в административно-общественные структуры – советы территорий. В эти советы входят депутаты, руководители местных предприятий, организаций, инициативные жители. Отличительными моментами советов территорий является включённость в их работу представителей администрации, бизнес-сообщества.

Степень информированности населения о деятельности ТОС и местных инициативах по обустройству территорий напрямую влияет на участие населения в ТОС. Отчётливо прослеживается, что в регионах, отнесённых к первой модели с высоким уровнем институционализации ТОС, население широко информировано о существующих практиках самоорганизации по месту жительства. Напротив, в регионах второй и третьей модели жители не достаточно осведомлены о деятельности, которой занимаются ТОСы, а порой даже не знают о существовании такой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

³¹ См.: Интернет-портал территориального общественного самоуправления Архангельской области. URL: <https://tos29.ru> ; Сайт территориального общественного самоуправления Волгоградской области. URL: <http://www.golostos.ru> (дата обращения 27.10. 2019). – Текст : электронный.

В перспективе на региональные модели ТОС будет оказывать всё большее влияние развитие межмуниципальных контактов, т.е. участие регионов и муниципальных образований в межмуниципальном сотрудничестве. Включенность в межмуниципальные связи и организации, активно пропагандирующие в публичном пространстве тему ТОС, способствует изменению оценок роли ТОС в местном самоуправлении. Важную роль в этом процессе играет созданная в 2016 году Общенациональная ассоциация территориального общественного самоуправления.

Таким образом, региональная дифференциация в развитии территориального общественного самоуправления в России обусловлена как объективными (историко-культурные, географические, экономические, демографические особенности) так и субъективными (отношение власти к ТОС и её конкретные действия по стимулированию участия населения в решении локальных проблем, поддержке местных инициатив) факторами.

Обобщение ряда региональных практик дает возможность сделать вывод о разнообразии политик в отношении развития территориального общественного самоуправления. Несмотря на то, 131 Федеральный закон не предусматривает полномочий органов власти субъектов РФ по регулированию ТОС, влияние региональных властей на развитие и функционирование этого института является существенным. При этом организации ТОС рассматриваются как важный элемент развития гражданского общества в регионах. Большое значение имеет усиление межтосовских межрегиональных контактов. Консолидация организаций ТОС будет способствовать укреплению их правового и политического статуса в системе местного самоуправления.

Список использованных источников и литературы:

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.- № 131-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru>. – Текст : электронный.
2. Развитие ТОС в России. Сайт ОАТОС. URL: <https://www.dropbox.com> (дата обращения: 25.10.2019). – Текст : электронный.
3. Мониторинг деятельности территориальных общественных самоуправлений в России. URL: <http://лигатос.пф/2016/> (дата обращения: 27.10.2019). – Текст : электронный.
4. Интернет-портал территориального общественного самоуправления Архангельской области. URL: <https://tos29.ru> (дата обращения: 27.10.2019). – Текст : электронный.
5. Сайт территориального общественного самоуправления Волгоградской области. URL: <http://www.golostos.ru> (дата обращения: 27.10.2019). – Текст : электронный.

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД ПРАВИТЕЛЬСТВОМ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОПЛАТЕ ТРУДА И В
УРЕГУЛИРОВАНИИ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ
ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ**

Аннотация. На основе данных статистических обследований оплаты труда и социологических исследований рассматриваются социальные проблемы, связанные со справедливой оплатой труда и развитием рынка труда в Российской Федерации.

Ключевые слова: индексация заработной платы, реальные доходы, социальная политика, государственная политика в области содействия занятости, рынок труда, занятость, уровень регистрируемой безработицы, неполная занятость.

P. KRIVUTSA

**CURRENT ISSUES FACING THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN
FEDERATION ON PAYMENT AND SETTLEMENT RELATIONS IN THE
SPHERE OF POPULATION EMPLOYMENT**

Abstract. Based on statistics from payroll statistics and sociological studies, social problems related to fair pay and the development of the labor market in the Russian Federation are addressed.

Keywords: index from wages, real income, social policy, public policy in the promotion of employment, market employment, employment rate of registered unemployment and underemployment.

Взятый Правительством Российской Федерации курс на ускоренное повышение заработной платы бюджетников пока приводит лишь к ее незначительному росту.

Среднемесячная начисленная заработная плата в 2018 году, составила 42 555 рублей и по сравнению с 2017 годом выросла на 9,2 %. Реальная

³² Кривуца Павел Валентинович – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и права Института социально-гуманитарного образования ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», г. Москва, Россия; E-mail: pv.krivutsa@mpgu.su

среднемесячная начисленная заработная плата увеличилась за указанный период на 2,9 %.

При этом рост заработной платы происходил неравномерно по видам экономической деятельности, а дифференциация уровней оплаты труда по видам экономической деятельности продолжила увеличиваться.

В первом полугодии 2018 года уровень среднемесячной начисленной заработной платы работников добычи сырой нефти и природного газа превысил общероссийский уровень среднемесячной заработной платы в 3,0 раза, работников производства нефтепродуктов – в 2,2 раза.

Среднемесячная начисленная заработная плата работников здравоохранения и предоставления социальных услуг при этом составила 86 %, и работников дополнительного образования – также 76 % от общероссийского уровня среднемесячной заработной платы.

Анализ оплаты труда в бюджетной сфере показывает, что предполагаемого повышения заработной платы у большей части работников бюджетных учреждений не произошло, так как имеются значительные различия в объемах и источниках финансирования фондов оплаты труда, а также разные подходы к формированию структуры заработной платы и разные приоритеты в повышении заработной платы различных категорий работников. Как следствие, наблюдается дальнейшее увеличение нагрузки до 1,5-2 ставок, что противоречит майским (2012 года) Указам Президента Российской Федерации.

Также остается нерешенной проблема выплаты заработной платы "в конвертах" или "серой" заработной платы работникам. По оценкам Минтруда России, от 15 до 20 млн. человек в стране работают "в серую" и не платят страховых взносов. По данным статистики, тенденция роста неформальной занятости наблюдается уже в течение 10 лет.

Широкое распространение на практике получило систематическое использование труда работников с ненормированным рабочим днем за пределами установленной продолжительности рабочего времени в отсутствие надлежащего учета рабочего времени и времени отдыха.

Согласно Прогнозу социально-экономического развития с учетом замедления инфляции и текущей динамики ожидается, что реальная заработная плата в целом по экономике в 2018 году продемонстрирует рост на 6,9%. Вместе с тем, учитывая, что в текущем году динамика заработной платы демонстрирует ускоренный рост (что связано в первую очередь с достижением в 2018 году целевых показателей повышения оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы, индексацией заработной платы прочим категориям работников бюджетной сферы с 1 января 2018 года на 4%, а также доведением МРОТ до величины прожиточного минимума трудоспособного населения) после пикового роста в 2018 году на 6,9%, в 2019 году ожидается замедление роста реальной заработной платы до 1,4% с дальнейшим ускорением показателя до конца прогнозного периода (2,5% в 2021 году).

В целом за 2018 - 2021 гг. в условиях базового варианта реальная заработная плата в целом по экономике должна увеличиться на 12,7%.

Важную роль в повышении реальных доходов граждан должно играть ускоренное социально-экономическое развитие регионов, прежде всего сельских территорий, кардинальное улучшение качества жизни сельского населения, обеспечение благоприятных условий деятельности для самозанятых граждан, а также ежегодное установление минимального размера оплаты труда на федеральном уровне в размере величины прожиточного минимума трудоспособного населения и проведение ежегодной индексации заработной платы работников организаций бюджетной сферы.

Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума в I полугодии 2018 года составила 20,0 млн человек или 13,6 % от общей численности населения. В 2017 году эти показатели составляли соответственно 21,1 млн человек и 14,4 %.

Величина прожиточного минимума в целом по Российской Федерации, в расчете на душу населения за II квартал 2018 года составила 10 444 руб. в месяц. Для трудоспособного населения – 11 280 руб. в месяц.

По данным Росстата, на 1 марта 2019 г., суммарная задолженность по заработной плате составила 2556 млн. рублей. По сравнению с 1 февраля 2019 г. задолженность снизилась на 158 млн рублей (на 5,7%).

Задолженность по заработной плате на 1 марта 2019г. имела перед 41,9 тыс. человек, из них 47% – работники обрабатывающих производств; 15% – строительства; 8% – сельского хозяйства, охоты и предоставления услуг в этих областях, лесозаготовок; 7% – транспорта; по 5% - работники, занятые научными исследованиями и разработками; работники, занятые водоснабжением; водоотведением, организацией сбора и утилизацией отходов, деятельностью по ликвидации загрязнений; 4% – работники по добыче полезных ископаемых.

В результате предполагается, что численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума снизится с 13,6 % в 2018 году до 9,5 % в 2021 году.

В то же время, одновременное достижение целевых показателей по оплате труда, установленных майскими 2012 года указами Президента Российской Федерации, и повышение МРОТ до величины прожиточного минимума трудоспособного населения будет требовать дополнительных усилий по контролю за соблюдением прав и законных интересов работников, по предупреждению и устранению нарушений требований трудового законодательства.

Кроме того, необходимо в плановом порядке продолжить работу над решением проблемы неоднозначного толкования на практике, в том числе судами, норм трудового законодательства о соотношении МРОТ и отдельных составных частей заработной платы, а именно – выплат компенсационного характера за работу с вредными и (или) опасными условиями труда, работу в

особых климатических условиях, в других случаях выполнения работ в условиях, отклоняющихся от нормальных.

Эффективная система оплаты труда способствует достижению положительных экономических результатов и усиливает заинтересованность работников в повышении эффективности и качества труда. На российских предприятиях в настоящее время основными проблемами в механизме стимулирования работников являются:

- недостаточная гибкость механизма формирования оплаты труда, его неспособность реагировать на изменения в эффективности и качестве труда отдельного работника;

- отсутствие вообще какой-либо оценки или необъективная оценка индивидуальных трудовых показателей работников;

- наличие необоснованного разрыва в размерах оплаты труда руководителей и специалистов.

- соотношение постоянной и переменной частей заработной платы. Зачастую величина премии превышает размер оклада.

С 1 января 2017 г. вступил в силу Федеральный закон от 03.07.2016 № 347-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации». Перемены в нем затронули (ст. 145 Трудового кодекса Российской Федерации) условия оплаты труда руководителей, их заместителей, главных бухгалтеров и заключающих трудовой договор членов коллегиальных исполнительных органов организаций.

В Трудовом кодексе Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом № 347-ФЗ впервые появились положения, касающиеся того, что заработную плату указанных выше лиц необходимо увязывать с заработной платой остальных работников, которые трудятся в соответствующей структуре. Причем установлено, что предельный уровень соотношения среднемесячной заработной платы руководителей, их заместителей, главных бухгалтеров государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, территориальных фондов обязательного медицинского страхования, государственных или муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, формируемой за счет всех источников финансового обеспечения и рассчитываемой за календарный год, и среднемесячной заработной платы работников таких фондов, учреждений, предприятий (без учета заработной платы соответствующего руководителя, его заместителей, главного бухгалтера) определяется государственным органом, органом местного самоуправления, организацией, осуществляющей функции и полномочия учредителям соответствующих фондов, учреждений, предприятий (ст. 145 Трудового кодекса Российской Федерации).

Внесение этих дополнений в Трудовой кодекс Российской Федерации необходимо расценивать как первый шаг в наведении элементарного порядка в рассматриваемой области. Запрос на него в обществе довольно велик, поскольку на практике нередко до этого наблюдались ситуации, когда уровень оплаты труда указанных лиц необоснованно превышал в десятки, а иногда и

более раз уровень ее у остальных работников предприятия (организации). Однако, как показала практика, сделанных поправок и дополнений в Трудовой кодекс Российской Федерации в рассматриваемой области явно недостаточно, а отдельные из них вызывают ряд вопросов. В частности, в ст. 145 Трудового кодекса Российской Федерации есть установка на то, что органы (структуры) власти, которым предоставлено право устанавливать предельные уровни соотношений размеров заработной платы, могут освобождать отдельные подведомственные им предприятия (организации) от его соблюдения.

В состав «иных организаций» вошли и государственные корпорации, государственные компании и хозяйственные общества, более пятидесяти процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной собственности или муниципальной собственности. У них оставлен, по сути дела, прежний порядок. Между тем в этих компаниях рассматриваемая проблема стоит зачастую более остро, чем в остальных.

Вознаграждения этих лиц во много сотен раз выше по сравнению с обычными работниками данных компаний. Данный вопрос нельзя оставлять, без внимания.

Современная ситуация на рынке труда зависит от сложившихся реалий в экономике в Российской Федерации.

Для противодействия угрозам качеству жизни граждан органы государственной власти и органы местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества должны обеспечивать поддержку трудовой занятости населения, контроль за соблюдением трудовых прав работников, совершенствовать систему защиты от безработицы, создавать условия для вовлечения в трудовую деятельность лиц с ограниченными физическими возможностями.

Макроэкономические показатели говорят о вполне удовлетворительном состоянии рынка труда. Уровень занятости остается достаточно высоким (более 66,3%), а по уровню безработицы отмечается незначительное снижение (на 0,3%). Серьезной проблемой безработица является в основном в моногородах и на Северном Кавказе (где она измеряется двузначными цифрами). В крупных городах безработица остается низкой.

Наиболее проблематичная ситуация на рынке труда сложилась в сельской местности, где безработица в значительной степени является застойной, из 1,2 млн безработных сельских жителей 29,9% находились в ситуации застойной безработицы (искали работу 12 месяцев и более).

Отмечается снижение суммарной численности работников, находящихся в простое по инициативе администрации, работавших неполное рабочее время, а также работников, которым были предоставлены отпуска по соглашению сторон, – с 111,4 тыс. человек в сентябре 2017 года до 99,6 тыс. человек в сентябре 2018 года.

Рынок труда в текущем году демонстрирует положительную динамику: уменьшился уровень и общей (4,6% в сентябре 2018 года против 5,2% в

сентябре 2017 года), и регистрируемой безработицы (0,9% в сентябре 2018 года против 1,0% в сентябре 2017 года).

В 2018 году, по данным Росстата, общая численность безработных (по методологии МОТ) составила 3,5 млн. человек, или 4,6 % экономически активного населения, в государственных учреждениях службы занятости населения в качестве безработных было зарегистрировано 713,3 тыс. человек, при этом в общей структуре ищущих работу граждан молодежь в возрасте до 25 лет составляла 19,8%, а лица предпенсионного возраста - 20,2%..

Согласно Прогнозу социально-экономического развития состояние рынка труда в среднесрочной перспективе в большей степени будет определяться мерами, направленными на нивелирование негативного влияния демографических тенденций, вызывающих нехватку рабочей силы (в т.ч. сокращение численности населения в трудоспособного возраста, высокий уровень смертности в экономически активных возрастах). В частности поддержку рынку труда в 2019-2021 годах окажет расширение границ трудоспособного возраста в связи с поэтапным повышением пенсионного возраста.

Численность рабочей силы в 2018-2024 годах будет постепенно увеличиваться с 75,8 млн человек до 76,3 млн человек в 2024 году.

Вместе с тем, в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов конкретных мер, направленных на изменение ситуации на рынке труда с целью адаптации ее к пожилым работникам, сглаживание конфликта поколений и обеспечение мер по превентивному недопущению роста молодежной безработицы, разработку программ по созданию рабочих мест с гибкой занятостью, не предусмотрено.

При определении объема бюджетных ассигнований на социальные выплаты безработным гражданам на 2019-2021 годы, важным фактором является повышение размеров минимальной и максимальной величин пособия по безработице, что повысит эффективность социальной поддержки граждан, признанных в установленном порядке безработными.

По данным Росстата в сентябре 2018 года 26,7% безработных использовали в качестве способа поиска работы обращение в органы службы занятости населения, 70,8% безработных обращались к друзьям, родственникам и знакомым.

В этих условиях высокую важность приобретает политика, направленная на вовлечение в трудовую деятельность отдельных категорий граждан, испытывающих сложности при трудоустройстве (в первую очередь молодого поколения и женщин, имеющих малолетних детей).

Известно, что инвестиции в молодежь окупаются многократно. Следовательно, молодежная занятость является одним из стратегических направлений политики государства.

Важно понимать, что только высококвалифицированная молодежь сможет построить современную устойчивую экономику страны. Необходимо не только совершенствовать механизмы государственного регулирования

молодежной занятости, но и активизировать поиск наиболее эффективных инструментов взаимодействия рынка труда и рынка образовательных услуг.

В условиях жесткой конкурентной борьбы частный бизнес и коммерческие структуры проявляют повышенную заинтересованность в том, чтобы у них работали высокопрофессиональные сотрудники, что невозможно без должной мотивации и перспектив карьерного роста.

В кадровой работе должны быть исключены "теневые" или коррупционные принципы выдвижения кадров, а в основу кадровой политики поставлен профессиональный работник.

В качестве перспективной меры по эффективному регулированию и развитию рынка труда следует начать разработку единой системы страхования от безработицы.

Сегодня как никогда актуальна проблема нехватки кадров, отвечающих запросам современного рынка труда, запросам работодателей. Важно, чтобы молодые люди, которые планируют выбор профессии, могли воспользоваться данными о потребности работодателей в квалификации работников, чтобы были более конкурентоспособными и более комфортно чувствовали себя на рынке труда.

Рынок труда молодежи является особым социально-демографическим сегментом российской экономики, подчиняющимся собственным закономерностям, обусловленным особенностями статусного положения и спецификой молодежного возраста. Сложившееся положение российской молодежи на рынке труда оценивается специалистами как кризисное. Факторами, определяющими особенности положения российской молодежи на современном рынке труда, являются: неадекватное представление современной молодежи о реальной ситуации на рынке труда и занятости, сохранение социальных стереотипов; несоответствие полученных профессиональных компетенций требованиям рынка труда; сложности трудоустройства по специальности, иждивенческие настроения и падение престижа труда; повышенный риск молодежной безработицы. Включение молодежи в трудовую деятельность российского общества происходит в настоящее время в условиях складывающегося рынка труда, причем протекает этот процесс крайне противоречиво и порождает ряд проблем, ставит сложные задачи в политике занятости перед всей системой государственных социальных служб, ведущих работу с молодежью.

В службе занятости ежегодно регистрируются порядка 120 тыс. выпускников, молодые люди получили только что образование и готовы выйти на рынок труда, но при этом по тем или иным причинам не могут найти работу.

В конце марта 2019 г. в органах службы занятости населения (по данным Роструда) состояло на учете в качестве безработных 818 тыс. человек, что на 2,6% больше по сравнению с февралем 2019 г. и на 4,4% – по сравнению с мартом 2018 года.

Среди безработных в возрасте 15 лет и старше доля женщин в марте 2019 г. составила 46,7%, городских жителей – 63,5%, молодежи до 25 лет –

18,0%, лиц, не имеющих опыта трудовой деятельности – 24,3%.

Потребности работодателей в рабочей силе рабочих специальностей растет год от года, а рынок труда не может адекватно отвечать на данные запросы из-за стремления молодых людей любым путем получить, неважно какое, но высшее образование и остаться жить в регионе, где они родились и учились.

Квалификационные характеристики безработных не отвечают требованиям работодателей. Практически все свободные рабочие места в регионе – это вакансии по рабочим профессиям, в то же время половина безработных имеет высшее или среднее профессиональное образование. Растет число выпускников, которые не могут найти работу после окончания учреждений профессионального образования.

Дисбаланс рабочей силы усугубляется также тем, что наряду с безработицей на рынке труда сохраняется большое количество вакантных рабочих мест и наблюдается неудовлетворенный спрос на труд по территориям, отраслям, видам деятельности и занятиям.

Особую тревогу вызывает недостаток квалифицированного персонала, характерный практически для всех предприятий. Анализ показал, что наибольший дефицит в кадрах отмечается по двум профессиональным группам: специалисты высшей квалификации и квалификационные рабочие. Вероятно, причиной тому является неразвитая система профессиональной подготовки внутри предприятия. В этой связи Правительство Российской Федерации утвердило план мероприятий по популяризации рабочих и инженерных профессий, включающий, в том числе, проведение конкурсов профессионального мастерства *WorldSkills* и Всероссийского конкурса профессионального мастерства «Лучший по профессии». Реализация плана охватит около 0,6 млн. человек. Указанный план направлен на расширение реализуемых мероприятий по профориентации граждан в различных сферах экономической деятельности, популяризацию рабочих и инженерно-технических профессий.

Профессиональная ориентация молодежи является одним из наиболее важных элементов системы формирования человеческих ресурсов, включающей создание условий для профессионального самоопределения, подготовки к осознанному и мотивированному выбору профессии (специальности), трудоустройства, прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования.

Правительство Российской Федерации уделяет огромное внимание совершенствованию механизмов трудоустройству выпускников. Данная система представляет собой трехуровневую модель, включающую федеральный, региональный уровни и уровень образовательной организации.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации реализуются проекты, направленные на содействие профессиональному самоопределению молодежи.

Оказывается содействие в поиске постоянной и временной работы, самозанятости, организуются стажировки и практики, направленные на

формирование, закрепление, развитие практических навыков и компетенций в процессе выполнения определенных видов работ, связанных с будущей профессиональной деятельностью.

Федеральной службой по труду и занятости Российской Федерации, прорабатываются вопросы создания на портале «Работа в России» специальных сервисов, призванных помочь молодым людям не только трудоустроиться, но и получить опыт работы, например, в форме стажировки.

Сегодня одним из ограничений при трудоустройстве выпускников и молодежи является отсутствие опыта практической работы, а также несоответствие знаний, приобретенных в ходе обучения, требованиям рынка труда. В качестве решения данной проблемы может стать активное привлечение студентов и молодежи на стажировки у работодателей, в том числе еще в ходе обучения.

Органами службы занятости населения совместно с привлечением центров карьеры и трудоустройства при высших учебных заведениях планируется размещать базу стажировок на портале «Работа в России».

В целях повышения качества и эффективности создаваемого раздела, размещаемая информация будет проверяться службой качества портала.

В частности, будет осуществляться автоматическая рассылка электронных писем всем работодателям, разместившим сведения о стажировке, с просьбой подтвердить или опровергнуть их актуальность. В соответствии с полученным ответом на информации о стажировке будет делаться отметка об актуальности. Аналогичная работа уже проводится в отношении размещённых на портале вакансий.

Помимо специального раздела на портале «Работа в России» в планах Роструда запуск на базе портала социальной сети деловых контактов.

Это делается для того, чтобы студенты и школьники могли в привычной форме узнать информацию о том, на кого лучше учиться, куда лучше поступать, какие профессии перспективнее, какие более востребованы. Фактически, речь идет о начале создания целой экосистемы, объединяющей в себе и оффлайновую службу занятости и онлайн-ресурсы портала «Работа в России» и социальной сети деловых контактов.

Одним из важных направлений, позволяющих создать условия для продолжения трудовой деятельности граждан предпенсионного возраста, является их профессиональное обучение.

В настоящее время начата реализация мер по переподготовке граждан предпенсионного возраста с целью повышения их квалификации и повышения конкурентоспособности на рынке труда.

Реализация мероприятий по обучению граждан предпенсионного возраста востребованным в экономике навыкам и компетенциям, предусмотрена для лиц предпенсионного возраста за 5 лет до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости, в том числе назначаемую досрочно, из числа работников организаций и ищущих работу граждан, обратившихся в органы службы занятости.

С 1 января 2019 г. установлены новые условия выплаты пособия по безработице гражданам предпенсионного возраста, согласно которым пособия указанной категории граждан будет выплачиваться до 12 месяцев, а максимальный его размер составляет 11 280 руб. в месяц.

В условиях увеличения количества рабочих мест с высокими требованиями к уровню квалификации работников, освоения новых способов решения профессиональных задач возникает настоятельная необходимость обновления знаний и навыков, реализуемых в современных высокотехнологичных сферах деятельности, граждан предпенсионного возраста.

Особенностью работы с данной категорией граждан является достижение ими к предпенсионному возрасту максимума профессиональной компетентности, и обучение совершенно новым для них навыкам не всегда целесообразно и удобно для них самих. Важно обеспечить таким работникам возможности приобретения навыков и компетенций, позволяющих обогатить уже имеющиеся у них профессиональные навыки, найти им практическое применение, что будет востребовано современным рынком труда.

Опережающее профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование предусматривается организовать за счет средств иного межбюджетного трансферта из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации.

В рамках указанных мероприятий предлагается оказать поддержку бюджетам субъектов Российской Федерации в части возмещения затрат на организацию обучения работников предпенсионного возраста за 5 лет до наступления возраста, дающего право на страховую пенсию по старости.

Оказание целевой поддержки занятости граждан предпенсионного возраста путем организации их обучения позволит как повысить качество рабочей силы, так и их конкурентоспособность на рынке труда, а также защитит их права и интересы, повысит благосостояние и социальное благополучие, создаст условия для активного участия в жизни общества.

Обновление знаний и навыков граждан предпенсионного возраста, необходимо также в связи с повышением требований к уровню их квалификации, необходимостью освоения новых способов решения профессиональных задач, которые обусловлены проводимой технической и технологической модернизацией.

Основные программы профессионального обучения - это программы профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих, программы переподготовки рабочих, служащих, программы повышения квалификации рабочих, служащих.

Учитывая вышеизложенное, предлагается ежегодно, начиная с 2019 года, охватить мероприятиями по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию не менее 75 тыс. граждан предпенсионного возраста из числа работников организаций и ищущих работу граждан, обратившихся в органы службы занятости.

В результате реализации указанных мероприятий к 2024 году мероприятиями по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию будет охвачено не менее 450 тыс. человек.

Финансирование мероприятий по организации профессионального обучения граждан предпенсионного возраста востребованным в экономике навыкам и компетенциям предусмотрено осуществлять в рамках Федерального проекта «Разработка и реализация программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения «Старшее поколение» Национального проекта «Демография».

При этом поддержка субъектов Российской Федерации оказана в виде иного межбюджетного трансферта в соотношении 95% из федерального бюджета к 5% из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 года № 1759 внесены изменения в государственную программу Российской Федерации «Содействие занятости населения» в части утверждения Правил предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста в рамках федерального проекта «Старшее поколение» национального проекта «Демография».

Также в числе исполнителей программы предполагается участие Союза «Агентство развития профессиональных сообществ и рабочих кадров «Молодые профессионалы (Ворлдскиллс Россия)» (далее - Союз), который имеет опыт реализации лучших мировых практик подготовки по рабочим профессиям, должностям служащих, апробированных в ходе многолетнего опыта участия и проведения национальных и международных соревнований по профессиональному мастерству по рабочим профессиям, что позволит Союзу обучить не менее 25 тыс. человек самым востребованным и перспективным компетенциям и навыкам на уровне мирового стандарта и обеспечить востребованность обученных граждан предпенсионного возраста на современных производствах, а также повысить качество их трудовой деятельности.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 января 2019 года № 35 утверждены Правила предоставления в 2019 - 2024 годах субсидий из федерального бюджета некоммерческой организации на реализацию мероприятий по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста в рамках федерального проекта «Старшее поколение» национального проекта «Демография».

Таким образом, на реализацию мероприятий по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста предусматривается ежегодно 5,0 млрд рублей из федерального бюджета: из них:

3,4 млрд рублей в виде иного межбюджетного трансферта из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации;

1,6 млрд. рублей - субсидия из федерального бюджета Союзу «Агентство развития профессиональных сообществ и рабочих кадров «Молодые профессионалы (Ворлдскиллс Россия)».

Средства субъектов Российской Федерации составят 178,9 млн рублей.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 года № 3025-р утверждена Специальная программа профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста на период до 2024 года и план мероприятий по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста на период до 2024 года.

В реализации мероприятий по обучению граждан предпенсионного возраста принимают участие органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области содействия занятости населения и в сфере образования, Союз «Ворлдскиллс Россия», образовательные организации, работодатели.

Для организации обучения используются три механизма.

Первый механизм - обучение граждан, обратившихся в органы занятости населения и получивших направление в организации, осуществляющие образовательную деятельность, имеющие лицензии на образовательную деятельность по соответствующим образовательным программам и участвующие в соответствующих региональных программах.

Второй механизм - обучение работников предпенсионного возраста по направлению работодателей.

Третий механизм - организация процесса обучения граждан предпенсионного возраста по международным профессиональным стандартам с использованием инфраструктуры Союза «Ворлдскиллс Россия».

При реализации Программы должно широко использоваться обучение с отрывом и без отрыва от трудовой деятельности, дистанционные образовательные технологии, вариативность сроков освоения образовательных программ, обучение в электронном виде, а также потенциал и опыт работы Союза «Агентство развития профессиональных сообществ и рабочих кадров «Молодые профессионалы (Ворлдскиллс Россия)».

Особенностью работы с данной категорией граждан является достижение ими к предпенсионному возрасту максимума профессиональной компетентности, и обучение совершенно новым для них навыкам не всегда целесообразно и удобно для них самих. Важно обеспечить таким работникам возможности приобретения навыков и компетенций, позволяющих обогатить уже имеющиеся у них профессиональные навыки, найти им практическое применение, что будет востребовано современным рынком труда.

Основной аудиторией данных программ по обучению являются работающие специалисты, имеющие профессиональное образование и испытывающие дефицит в современных профессиональных компетенциях,

связанных с современными технологиями производства, и имеющие потребность повысить свою квалификацию.

Для работников программы по обучению, как правило, реализуются без отрыва от производства и являются оптимальными как для работающих граждан с одной стороны и для обеспечения качества подготовки с другой стороны, так и для работодателей.

Проведение мероприятий по обучению работников позволит перераспределить персонал внутри предприятия на востребованные рабочие места без отрыва от производства.

С 14 октября 2018 года в УК РФ внесена новая статья 144.1. Установлена уголовная ответственность за необоснованный отказ в приеме на работу или необоснованное увольнение человека, достигшего предпенсионного возраста, за увольнение и за отказ брать на работу (необоснованные) "предпенсионеров" работодателю (ответственным лицам) грозят штраф до 200 000 рублей или в размере заработной платы либо обязательные работы на срок до 360 часов.

Список использованных источников и литературы:

1. Федеральная служба государственной статистики <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 22.11.2019). – Текст : электронный.
2. <http://www.rostrud.ru/contacts/> (дата обращения: 22.11.2019). – Текст : электронный.
3. <http://www.rosmintrud.ru> (дата обращения: 22.11.2019). – Текст : электронный.
4. <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 22.11.2019). – Текст : электронный.
5. Федеральный закон «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 года № 1032 – 1 Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 – 606. – Текст : непосредственный.
6. Федеральный закон от 03.07.2016 № 347-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации». – Текст : непосредственный.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Содействие занятости населения". – <http://base.garant.ru/70643476/#ixzz4PXWNN1yr>. – Текст : электронный.
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 года № 1759. – Текст : непосредственный.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 января 2019 года № 35. – Текст : непосредственный.
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 года № 3025-р. – Текст : непосредственный.

11. Вуколов В.Л. «В России нет проблемы с нарушением прав граждан предпенсионного возраста». – Текст : непосредственный.
12. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов. – Текст : непосредственный.
13. О программе профессионального обучения граждан предпенсионного возраста (материалы совещания Председателя Правительства Российской Федерации с вице-преьерами 21 января 2019 года). – Текст : непосредственный.

Л.Б. ЛУЧИЦКАЯ³³

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

***Аннотация.** В статье рассматриваются современные образовательные технологии и их влияние на процесс познания. Представлен краткий обзор сущности некоторых образовательных технологий, их достоинства и недостатки.*

***Ключевые слова:** Технологии, образовательный процесс, интерактивные формы, дистанционное обучение.*

L. LUCHITSKAYA

MODERN TECHNOLOGY IN THE FIELD OF EDUCATION

***Abstract.** The article presents modern educational technologies and their influence on the process of cognition. A brief overview of the essence of some educational technologies, their advantages and disadvantages.*

***Keywords:** technologies, educational process, interactive forms, distance learning.*

Мы живем в век разработок и внедрения инноваций и цифровизации экономики. Нет такой сферы деятельности человека, где не происходят изменения, не трансформируются подходы, идеи, взгляды и не внедряются новые технологии. Выступая 20 февраля 2019 года с Посланием Федеральному Собранию, Президент России В.В. Путин озвучил основные

³³ Лучицкая Людмила Богдановна – кандидат экономических наук, доцент кафедры управления ГОУ ВО Московской области «Технологический университет»; слушатель магистерской программы «Организация государственной гражданской службы (муниципальной службы)» (направление подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление») ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», г. Москва, Россия. E-mail: Lluchitskaya@yandex.ru

векторы развития нашего государства и одним из важных приоритетов в развитии экономики и предпринимательства является подготовка современных кадров, создание мощной научно-технологической базы [1].

Невозможно подготовить высококвалифицированных специалистов используя консервативные подходы, не внедряя инноваций в образовательный процесс.

На сегодняшний день наша молодёжь не представляет, в большинстве своем, ни дня без современных гаджетов и девайсов. Используя эти технологические достижения в своей повседневной деятельности, они быстро находят необходимую информацию, обмениваются с друзьями фото и видео, проводят мини-конференции и используют другие возможности, о которых еще двадцать лет назад никто не мог предположить.

Сегодня продолжается реформирование образовательной сферы на всех ее уровнях. Обновляются образовательные стандарты, разрабатываются профессиональные стандарты, которые устанавливают требования к знаниям, умениям, компетенциям, опыту, системе ценностей и личным качествам, необходимым для выполнения определенной работы или профессиональных обязанностей.

Инновационный характер образовательных технологий, используемых в процессе организации образовательного процесса в высшей школе, становится одним из важнейших инструментов в конкурентной борьбе высших учебных заведений в современных условиях [5, с.106].

Необходимо в образовательном процессе использовать возможности и умения молодого поколения получать и обрабатывать информацию, а значит нужно внедрять новые подходы и технологии в процессе взаимодействия с молодёжью. Это относится, как к образовательному процессу в общеобразовательных школах и средне-профессиональных учреждениях, так и в высших учебных заведениях.

На сегодняшний день активно используются новые технологии и подходы в образовательном процессе, среди которых: лекции-визуализации, проблемные лекции, интерактивные занятия (упражнения, носящие творческий характер; групповые задания; уроки-спектакли, создание фильмов, выпуск газет [3]).

Особую роль в процессе передачи знаний приобретают ролевые и деловые игры, дебаты и круглые столы, решение проблемных ситуаций с помощью методов «мозгового штурма», «шести шляп», «кейс-ситуации», а также игры, направленные на формирование навыков командной работы.

Для большего понимания сущности некоторых из указанных технологий и подходов представим их основные аспекты.

Основной целью лекции-визуализации является формирование у обучающихся (студентов) профессиональных компетенций через восприятие устной и письменной информации, преобразованной в визуальную форму. Чтение лекции-визуализации сводится к развернутому или краткому комментированию транслируемых в виде презентации или видео материалов.

Проблемная лекция представляет собой лекцию, на которой новое знание вводится через проблемный вопрос, проблемную задачу или ситуацию. При таком подходе процесс познания содержит элементы исследовательской деятельности через диалог с преподавателем. Основной целью проблемной лекции является углубление теоретических знаний обучающихся по теме через раскрытие научных подходов, развитие мыслительных способностей, формирование профессионального познавательного интереса к содержанию темы и дисциплины в целом.

Ролевые и деловые игры представляют собой имитацию, моделирование, упрощенное воспроизведение реальной экономической ситуации в игровой форме. В деловой игре каждый участник играет полученную роль, выполняет определенные действия, аналогичные поведению людей в профессиональной деятельности, но с учетом принятых правил игры. Основной целью игры является развитие теоретического и практического мышления в профессиональной сфере. Участие в деловой игре позволяет студентам попробовать себя в роли руководителя или подчиненного, который должен принимать решения и нести за них ответственность, аргументировать свой выбор. Участники-эксперты игры могут наблюдать за процессом со стороны, анализировать ход принятия решений и выработать свою тактику поведения, проецировать разыгрываемую ситуацию и искать свои пути решения, основываясь на собственном опыте.

Занятие, проводимое в формате круглого стола, представляет собой практическое занятие, в основу которого преднамеренно заложены разные точки зрения на один и тот же вопрос, обсуждение которых подводит к приемлемым для всех участников позициям и решениям. Основной целью круглого стола является углубление теоретических профессиональных знаний и прогнозирование возможных практических результатов.

Мозговой штурм («мозговая атака») – это форма практического занятия, при котором поиск решения проблемы осуществляется через стимулирование творческой активности, когда участникам обсуждения предлагают высказывать как можно большее количество вариантов решения, из которых в дальнейшем выбирается наиболее удачное для использования на практике. Главное – высказывания и решения должны быть аргументированы и обоснованы. Основной целью мозгового штурма является активизация обучающихся, вовлечение в обсуждение проблемы всех участников, динамичность мыслительных процессов, абстрагирование от привычных взглядов и сосредоточения на какой-либо конкретной практической цели.

В педагогической практике можно успешно использовать умения студентов быстро ориентироваться в интернет-пространстве и активно использовать мобильные устройств («студенческую зависимость»). Так, к примеру, можно в процессе практического занятия озвучить проблемную ситуацию и поставить ряд задач, при этом важно соблюдать единственное условие – запрет на вербальное общение. С целью оценки уровня

использования невербальных коммуникаций, позволить студентам в процессе решения поставленных задач использовать мобильные устройства и другие гаджеты. Порой результат превосходит ожидания. Ведь одна группа существенно отличается от другой. В одной ребята быстро создают чаты, определяют главных модераторов и распределяют подзадачи. В другой группе – полное отсутствие понимания, как без слов договориться и что делать. Как в первом, так и во втором случае преподаватель-профессионал способен использовать результат игры с целью повышения эффективности образовательного процесса.

Важно в образовательном процессе использовать разные технологии, которые можно объединить в технологии личностно-ориентированного обучения, технологии сотрудничества и технологии взаимного обучения. Применение той или иной технологии в процессе обучения зависит от состава и структуры группы. Необходимо прочувствовать состав группы обучаемых, понять атмосферу их взаимодействия, и используя свои профессиональные знания и умения применять смешанные формы взаимодействия с аудиторией, позволяя ребятам раскрывать в себе новые возможности и способности. Не бояться проявлять инициативу, высказывать свою точку зрения, аргументировать и убеждать в своей правоте.

Многообразие интерактивных форм обучения дает возможность преподавателю выбрать те методы, которые в наибольшей степени соответствуют специфике изучаемой дисциплины и уровню подготовки студентов. Процесс преподавания профессиональных учебных дисциплин требует своей группы методов, который оптимально будет соответствовать данной дисциплине [6, с.466]. Сегодня предметом обучения выступают не только знания, умения и навыки, особое внимание уделяется способам общения. Вне зависимости от сферы деятельности, занимаемой должности, выполняемых должностных обязанностей работник должен уметь взаимодействовать с окружающими его людьми. Необходимо уметь договориться, убедить, толково объяснить, и для этого важно уметь говорить, слышать и слушать.

Традиционные подходы к образовательному процессу, а именно – прослушивание лекций и обсуждение их содержания на практических занятиях, сегодня малоэффективны. В процессе посещения учебных заведений студенты хотят услышать и увидеть то, что невозможно узнать самостоятельно. Конечно, всем известны такие новые образовательные технологии, как MOOC – массовые открытые онлайн-курсы, а также другие дистанционные форматы образования.

На сегодняшний день интернет-технологии позволяют обучаться дистанционно большинству желающих, образовав огромную сеть с беспрецедентным количеством информации и вовлеченных в образовательное пространство студентов и преподавателей.

Конкуренция на рынке труда требует постоянного совершенствования. Каждый должен осознавать, что для того чтобы быть востребованным на рынке труда необходимо постоянно развиваться, учиться и овладевать

новыми знаниями, навыками и информацией, повышая свою профессиональную планку.

Если говорить о дистанционных формах взаимодействия студента и преподавателя, то стоит сказать о таких формах как: чат-занятие (проводится синхронно, то есть все участники имеют одновременный доступ к чату и педагоги и учащиеся), веб-занятие (занятие с помощью возможностей сети Интернет), телеконференция (проводится с использованием рассылок по электронной почте).

К основным достоинствам дистанционного обучения можно отнести: возможность развиваться, расширять кругозор людям, которые по физическим причинам не могут посещать аудиторные занятия (инвалиды и лица с ограниченными возможностями здоровья); возможность повысить уровень профессионализма работающим людям; экономия времени; стоимость дистанционного обучения ниже, чем стоимость обучения на очной или заочной формах обучения; возможность одновременного обучения большого количества учащихся и другие.

На сегодняшний день многих беспокоит судьба высших образовательных учреждений. Активно обсуждается проект, инициированный ректором Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» Ярославом Кузьминовым о трех уровнях университетов: базовом, продвинутом и ведущем. При этом базовый вуз должен заместить значительную часть предметов онлайн-курсами, которые разработают ведущие вузы. Продвинутые вузы будут иметь право создавать обучающие курсы своими силами. А ведущие вузы должны будут все свои базовые курсы по профильному направлению и большую часть курсов по выбору реализовать в онлайн-форме и дать доступ к ним широкой аудитории [2].

Можно высказывать разные суждения по поводу того, почему и для чего инициирован данный проект и кому он нужен, но бесспорно одно – никогда дистанционное взаимодействие не будет эффективнее «живого» обмена информацией.

Здесь стоит вспомнить образовательную систему СССР. Её достоинства обсуждаются активно и сегодня, однозначно – успехи и достижения времен СССР неоспоримы. Советская высшая школа давала студентам глубокие и фундаментальные общенаучные знания, образование строилось таким образом, чтобы у студентов в период обучения развивались творческие способности, умение самостоятельно анализировать и обобщать знания, вести наблюдения и экспериментировать. Много внимания уделялось практике. Производственная практика была неотъемлемой частью учебного плана каждого вуза. Цель практики — ввести студента в понимание той среды и тех условий, в которых ему придётся работать.

Самое главное – практика была реальной! Ценным и значимым было активное взаимодействие преподавателя и наставника с производства со студентом. А две трети производственной практики учащихся 3-го курса техникумов была реальной оплачиваемой работой на рабочих местах по тому

разряду, который был присвоен после одной трети практики на этом же предприятии [4, с.29].

Нельзя «живое» общение заменить общением на расстоянии. Ведь при взаимодействии с аудиторией преподаватель чувствует атмосферу, видит глаза студентов, может в любой момент оценить уровень понимания обсуждаемых вопросов и осознание темы. При необходимости преподаватель может использовать различные интерактивные формы взаимодействия, повторно изложить материал на «другом» языке, более понятном и доступном студенческой аудитории.

Внедрение дистанционных образовательных технологий – это хорошее нововведение, но дистанционное образование должно существовать параллельно, не заменяя традиционное (аудиторно-практическое), которое сегодня должно быть практико-ориентированным. А ознакомительные, производственные и преддипломные практики ничем иным кроме практик заменить в принципе невозможно.

Список использованных источников и литературы:

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20.02.2019 г. «Послание Президента Федеральному Собранию». Режим доступа. — http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318543/ – (дата обращения: 24.11.2019). – Текст : электронный.

2. Вузы разделят на три разряда // Коммерсантъ. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3760230>– (дата обращения: 24.11.2019). – Текст : электронный.

3. Габбасова Л. З. Инновационные технологии в образовательном процессе // Инновационные педагогические технологии: материалы V Междунар. науч. конф. (г. Казань, октябрь 2016 г.). — Казань: Бук, 2016. — Режим доступа — URL: <https://moluch.ru/conf/ped/archive/207/11108/> – (дата обращения: 24.11.2019). – Текст : электронный.

4. Воспитание и образование - комплексный и ключевой фактор развития / Государство - политика - право - управление: Сборник научно-исследовательских работ профессорско-преподавательского состава, аспирантов, магистрантов и студентов Института социально-гуманитарного образования. Выпуск № 10 – Москва : Московский педагогический государственный университет. 2016. – 160 с. ISBN 5-8288-1199-2 . – Текст : непосредственный.

5. Оганисян Л.А., Ступак Н.Н. Инновационные технологии в образовательном процессе вуза // Таврический научный обозреватель. – 2015. – № 2. – С. 105-108. – Текст : непосредственный.

6. Федотов А.В. Инновации при применении интерактивных методов обучения студентов. [Текст] // Инновационные технологии в современном образовании: сборник статей по материалам участников V Международной научно-практической интернет-конференции (15 декабря 2017 г., наукоград

Королев) – Москва : Научный консультант, 2018. – 538 с. – Текст : электронный.

О.Л. ЛУЧИЦКИЙ³⁴

РОЛЬ И МЕСТО ОЦЕНОЧНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Аннотация. В статье представлены некоторые аспекты влияния цифровизации экономики на оценку персонала, а также рассмотрены основные этапы оценки, их содержание, используемые подходы и характеристика применяемых оценочных технологий.

Ключевые слова: субъект, объект, методы оценки, искусственный интеллект, боты, формы занятости, оценочные технологии.

O. LUCHITSKIY

ROLE AND PLACE OF ASSESSMENT TECHNOLOGIES IN THE MARKET ECONOMY

Abstract. The article presents some aspects of the impact of digitalization of the economy on the assessment of personnel, as well as the main stages of evaluation and their content, the approaches used and the characteristics of the evaluation technologies used.

Keywords: subject, object, evaluation methods, artificial intelligence, bots, forms of employment, evaluation technologies

В условиях рыночной экономики и нестабильной экономико-политической ситуации каждое предприятие, организация, учреждение должны оценивать свои возможности, угрозы и риски, работать на снижение негативных явлений или их недопущение. В этих условиях особую роль и значение приобретает оценка и применяемые в процессе ее осуществления технологии. Стоит отметить, что человек в независимости от сферы деятельности и специфики занятий, ежедневно стоит перед выбором, а значит, оценивает ситуацию, риски, возможности, последствия и перспективы.

³⁴ Лучицкий Олег Леонидович – Генеральный директор ООО «НАО «Оценка-БИ»; слушатель магистерской программы «Организация государственной гражданской службы (муниципальной службы)» (направление подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление») ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», г. Москва, Россия. E-mail: Info@nao-obi.ru

Можно говорить об оценке в процессе принятия решения, оценке эффективности организации, движимого и недвижимого имущества, оценке результатов труда или обучения и так далее. И в каждом из процессов оценки главенствующую роль играет субъект оценки, то есть тот, кто ее проводит.

В данной статье пойдет речь о субъекте оценки, его особенностях и применяемых технологиях. Сегодня ни у кого не вызывает сомнений, что успех организации зависит от ее кадрового потенциала, именно кадровый потенциал является ее главным конкурентным преимуществом и вопросы оценки персонала, его квалификации и качества труда приобретают особую значимость.

Для начала определим, что представляет собой оценка, и какова ее роль в повышении конкурентоспособности организации. Оценка — это сложный многоэтапный, многоцелевой процесс, позволяющий определить абсолютную или сравнительную ценность объекта, совершенствовать управление организацией и помочь руководителю организации в принятии управленческих решений.

В роли объекта может выступать как один конкретный работник, так и группа лиц.

Основными аспектами оценки кадрового потенциала организации выступают цели и задачи оценки, перечень критериев, применяемые методы и технологии оценки, участники оценочного процесса (субъекты и объекты). Субъектами оценки могут выступать — руководители (как непосредственный, так и вышестоящий), специалист отдела кадров, независимый эксперт, коллеги, подчиненные. В качестве предмета могут выступать профессиональные и личностные качества объекта оценки [4, с. 172].

Оценку кадрового потенциала, как основного гаранта эффективности организации, стоит проводить, если все участники понимают цель и значение процесса оценки.

Рассмотрим кратко основные этапы оценки и их составляющие.

Первый этап – определение цели оценки. Как известно, в результате оценки мы можем владеть информацией — кто и в каком качестве, с каким потенциалом работает, что позволит правильно подойти к формированию кадрового резерва, спланировать индивидуальный карьерный рост, программу развития и обучения персонала. Также в результате оценки мы можем выявить потребности наших сотрудников, а значит — узнать у кого какие мотивы, что позволит разработать эффективную мотивационную систему и повлиять на производительность работников организации. Еще один важный аспект, в результате оценки мы владеем информацией, которая позволяет принимать административные решения.

На втором этапе необходимо определить требования и критерии оценки. Важно, чтобы работники понимали, какие задачи перед ними стоят, что от них ожидает руководство. Чем четче сформулированы требования и критерии, тем точнее будет результат. Необходимо отдавать отчет, что

критерии и их перечень будут зависеть от занимаемой должности и уровня ответственности работника.

На третьем этапе нужно определить методологию оценки, включая используемые технологии, формы и методы. За последние 20 лет сфера подбора персонала претерпела колоссальные изменения. Новые технологии кардинально реформируют подход рынка и работодателей к вопросу поиска, подбора и отбора персонала [6, с 56].

Изменяются подходы к оценке персонала на всех этапах взаимодействия: формирования, использования и развития.

Наиболее распространенными методами на этапе формирования являются: анкетирование, собеседование, интервьюирование, тестирование, сравнение с коллегами или эталоном. В последнее время активно используются: стрессовое собеседование, квесты, деловые игры, бизнес-кейсы, мозговой штурм, 360 градусов и др. (Табл. 1).

Таблица 1

Методы оценки персонала

Название метода	Характеристика	Субъект
Анкетирование	психологический вербально-коммуникативный метод, в котором в качестве средства для сбора сведений от респондента используется специально оформленный список вопросов — анкета	рекрутер, потенциальный руководитель (ПР)
Собеседование	встреча с потенциальным работодателем или его представителем при приеме на работу. Цель — понять, насколько работодатель и соискатель подходят друг другу	рекрутер, ПР, специалист службы управления персоналом (ССУП)
Интервьюирование	метод получения информации в ходе устного непосредственного общения. Предусматривает регистрацию и анализ ответов на вопросы, а также изучение особенностей невербального поведения опрашиваемых.	рекрутер, ПР, ССУП
тестирование	это исследовательский метод, который позволяет выявить уровень знаний, умений и навыков, способностей и других качеств личности, а также их соответствие определенным нормам путем анализа способов выполнения испытуемым ряда специальных заданий.	рекрутер, ПР, ССУП
стрессовое собеседование	метод проверки кандидата на его стрессоустойчивость. Обычно данное мероприятие предполагает два момента: создание стрессовой или нестандартной ситуации, либо же	рекрутер, руководитель, ССУП;

ние	использование личных, странных вопросов, которые не относятся к профессиональной деятельности.	независимый эксперт
квест; welcome-квест	перечень последовательных заданий, позволяющих оценить профессиональные знания соискателя, его эрудированность и личностные характеристики (коммуникабельность, находчивость, быстрота реакции и др.) своеобразный инструмент входной самооценки для нового сотрудника, где в ходе выполнения заданий видны сильные и слабые стороны личности	ПР, коллеги, независимый эксперт
делова игра	метод имитационного моделирования сложных процессов в различных ситуациях путем совершения деятельности по заданным правилам (основная цель – развитие коллективной мыслительной деятельности)	ПР, коллеги, независимый эксперт
бизнес-кейс	техника обучения, использующая описание реальных экономических, социальных и бизнес-ситуаций; предназначен для имитации реалистичных встреч и групповых рабочих ситуаций	ПР, коллеги, независимый эксперт
мозговой штурм	оперативный метод решения проблемы на основе стимулирования творческой активности, при котором участникам обсуждения предлагают высказывать как можно большее количество вариантов решения	ПР, коллеги, независимый эксперт
360 градусов	метод текущей оценки персонала, который заключается в выявлении степени соответствия сотрудника занимаемой должности посредством опроса делового окружения сотрудника.	руководитель, коллеги, эксперт, ССУП, подчиненный, клиент, партнер, сам оцениваемый

На сегодняшний день нельзя рассматривать процессы управления организацией, не учитывая потенциал влияния использования современных цифровых технологий в деятельности организаций.

Появляющиеся новые модели ведения бизнеса, сетевые структуры, основывающиеся на коллективных методах производства и потребления, трансформируют традиционные рыночные отношения и требуют выработки новых решений в области управления современной организацией и ее персоналом [7].

Так искусственный интеллект и роботизация все больше выступают в роли наиболее перспективных направлений в подборе персонала. Использование робота-рекрутера позволяет: экономить время на обработку данных, снизить финансовые расходы на поиск и отбор соискателей, проводить собеседование в режиме аудио и видео связи. Чат-боты позволяют получать и обрабатывать информацию от потенциальных кандидатов и сообщают итоговое решение кандидату на основании анализа ответов соискателей.

Еще одной новацией в сфере работы с персоналом можно считать HR-брендинг. Исследования показывают высокую корреляцию между лояльностью потребителей к продукции или услугам компании и их желанием работать в данной компании. В то же время негативная информация (скандалы, связанные с товарами или услугами компании) также сильно влияют на восприятие компании как работодателя [5]. Отзывы сотрудников о работе в компании, корпоративная культура и соблюдение этических норм при взаимодействии, как с сотрудниками, так и окружением, уровень квалификации сотрудников могут оказать существенное влияние на ее бренд.

К новым способам взаимодействия с потенциальными кандидатами можно отнести использование сервисов для проведения видеоподсобесед. Среди них: VCV (непосредственное проведение видеоподсобеседы), Navicon (специализированный сервис для набора стажеров), Preinterview (видеоопрос анкеты соискателей), а также Skillaz (комплексная облачная платформа, позволяющая осуществлять автоматический поиск по разным источникам, рассылать приглашения, проводить онлайн-опросы, кейсы, квесты, вести картотеку видео- и аудиоподсобеседы) [2].

Представленная информация подтверждает важность оценочных мероприятий и их серьезность. Если использовать традиционные методы, не продумывать алгоритм действий, не серьезно подходить к выбору субъектов оценки, то в итоге можно получить либо субъективную информацию об объекте оценки, либо просто искаженную, что, в конечном счете, приведет к принятию неэффективных решений.

Следующим важным этапом в оценке персонала является выбор места и времени. Если это оценка запланированная, которая проводится с определенной периодичностью и ее цель и содержание прописаны в локальных актах, то она не должна нарушать естественные повседневные рабочие процессы, то есть должна проводиться на рабочем месте. Если оценка обусловлена необходимостью срочного принятия решений, она не запланирована, то важно создать соответствующую обстановку, которая позволит объекту оценки чувствовать себя комфортно.

Немаловажным фактором, влияющим на результат оценки, может стать время оценочных мероприятий. В первой половине дня человек более активен, а значит, мыслит быстрее, утомляемость наступает медленнее, решения принимаются быстрее, соответственно, целесообразно оценку персонала (ее основную часть) проводить в первой половине дня.

Сегодня все чаще работодатели соглашаются на нестандартные формы занятости, среди которых традиционные формы нестандартной занятости: временная, непостоянная или случайная занятость; и нетрадиционные нестандартные формы занятости: работа по скользящим графикам; неполная занятость; телетруд, фриланс, гибкие формы работы и др. [1].

Применение таких форм занятости в совокупности с другими факторами (например, необходимость оценки работников организации, работающих в разных офисах/в разных регионах и др.) послужили толчком

для разработки и внедрения на практике дистанционных инструментов оценки персонала.

Преимущества таких инструментов очевидны: они позволяют оценивать большое количество кандидатов, могут применяться в территориально удаленных подразделениях, не требуют дополнительных и весьма существенных затрат на организацию оценочных процедур. Эти инструменты (разнообразные тесты, опросники) дают информацию об уровне способностей кандидатов к той или иной деятельности и уровне знаний из различных областей управления организацией, позволяют строить обоснованные гипотезы о предпочтениях, склонностях и особенностях конкретного человека, его мотиваторах и демотиваторах и т.д. [3].

Сегодня все чаще можно услышать точку зрения, что традиционные оценочные мероприятия уйдут на второй план, по сути, так и есть, новые разработки открывают новые возможности. Многие рекрутеры уже давно, прежде чем приглашать соискателя на собеседование, изучали его странички в социальных сетях, оценивая круг знакомств, интересы, предпочтения и т.д.

Самая обсуждаемая технология последних лет – автоматизированная оценка профилей социальных сетей. Программа может за долю секунды проанализировать лайки и поставить диагноз без участия человека. Машины способны оценить такие качества как: добросовестность, экстраверсию, доброжелательность, эмоциональную стабильность, открытость новому; временную перспективу; на что ориентируется человек – на прошлое, настоящее или на будущее; уровень субъективного благополучия.

Заключительным этапом при эффективной оценке является – наличие адекватной обратной связи между объектом оценки и субъектами.

Как видно из представленной информации, методы и технологии разнообразны, главное в эффективности оценки персонала – ее систематичность и результативность. Это возможно при соблюдении следующих установок:

- понимание руководителями всех уровней управления целей и значимости объективной оценки персонала;
- определение критериев и методов оценки (с учетом цели оценки и должности оцениваемого лица);
- привлечение компетентных экспертов для оценки личностных и профессиональных характеристик работников;
- информирование работников о целях, задачах и принципах работы системы оценивания персонала;
- организация эффективной обратной связи с оцениваемыми, и справедливые действия по результатам оценки (повышение по карьерной лестнице, мотивация, обучение, улучшение условий труд и т.д.);
- сотрудники должны ощутить/увидеть/прочувствовать результаты оценки, осознать ее значимость, а это возможно только при положительных переменах в организационной среде.

Таким образом, можно сделать обобщающий вывод, что в условиях конкуренции оценка является обязательным инструментом повышения

эффективности организации. Она позволяет оценить потенциал работников, их возможности и перспективы; разработать действенную систему мотивации и стимулирования, совершенствовать управление организацией в целом.

Список использованных источников и литературы:

1. Базжина В.А., Цыганкова И.В., Никишина О.Ю. Развитие нестандартных форм занятости в современной России // Российское предпринимательство. – 2014. – № 24. – Режим доступа: <file:///C:/Users/USER/Downloads/razvitie-nestandardnyh-form-zanyatosti-v-sovremennoy-rossii.pdf> (дата обращения: 12.11.2019). – Текст: электронный.

2. Дворовская Е. Робот, зарплату повыше: как машинное обучение и новые технологии работы с данными изменят рынок HR [Электронный ресурс] // Forbes. ru. Режим доступа: www.forbes.ru/tehnologii/331897-robot-zarplatu-povyshе-kak-mashinnoe-obuchenie-i-novye-tehnologiiiraboty-s-dannymi (дата обращения: 12.11.2019). – Текст: электронный.

3. Дистанционная оценка персонала: возможности и проблемы. Опыт реализации проекта // Управление персоналом. Режим доступа: <https://www.shl.ru/distancionnaja-ocenka-personala-vozmozhnosti-i-problemi> (дата обращения: 12.11.2019). – Текст: электронный.

4. Збышко Б.Г., Лучицкая Л.Б., Инвестиции в интеллектуальный капитал, как фактор достойного труда и достойной жизни. Тенденции формирования науки нового времени: сборник статей Международной научно-практической конференции. 27-28 декабря 2013 г.: в 4 ч. Ч.1 – Уфа: РИЦ БашГУ, 2014. – 380 с. – Текст: непосредственный.

5. Лапочкина А. HR-брендинг: с чего начать? // Режим доступа: <https://hr-portal.ru/blog/hr-brening-s-chego-nachat> (дата обращения: 12.11.2019). – Текст: электронный.

6. Рытова Е.В., Лукашина А.С. Использование цифровых технологий в подборе и отборе персонала для работы в арктических территориях. // Экономическая политика и хозяйственная практика. Научный вестник Южного института менеджмента. – 2018. № 3. – С 55-62. Режим доступа: <https://doi.org/10.31775/2305-3100-2018-3-55-62/> (дата обращения: 12.11.2019). – Текст: электронный.

7. Семячков К. А. Цифровая экономика и ее роль в управлении современными социально-экономическими отношениями // Современные технологии управления. 2018. — № 8. Режим доступа: <https://sovman.ru/article/8001/> (дата обращения: 12.11.2019). – Текст: электронный.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Аннотация. В предлагаемой статье рассмотрены основные принципы осуществления стратегического планирования и управления на муниципальном уровне, рассмотрен ряд проблем, которые связаны с разработкой концепции социально-экономического развития муниципального образования, в котором объектом местного самоуправления может признаваться организация.

Ключевые слова: стратегическое планирование и развитие муниципального образования, принципы стратегического планирования и управления, проблемы стратегического планирования.

V. OROBETS

STRATEGIC PLANNING AND MANAGEMENT AT THE MUNICIPAL LEVEL

Abstract. The article discusses the basic principles of strategic planning in the municipal management, social and economic development of the municipality, in which the object of local self-government may be recognized organization.

Keywords: strategic development of the municipality, principles of strategic planning, problems of strategic planning.

Одной из значимых институциональных новаций Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года стало введение категории так называемых геостратегических территорий страны и указание на наиболее значимые «точки роста» ее экономики.

Утверждение принципа приоритетного развития для отдельных территорий выступает одним из важных инструментов государственной политики регионального развития. Практическая реализация этого принципа позволяет максимально быстро и эффективно осваивать новые пространства хозяйственного и социального развития; выравнивать межрегиональные

³⁵ Оробец Вячеслав Михайлович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО МПГУ, г. Москва, Россия; E-mail: vm.orobets@mpgu.su

экономические диспропорции, последовательно обеспечивать интересы национальной и экономической безопасности страны.

Однако на практике всякая приоритетность является и достаточно противоречивым инструментом социально-экономической политики государства. Главная проблема здесь заключена в том, чтобы реализация той или иной формы приоритетности не противоречила иным задачам социально-экономического развития страны и ее регионов. В статье рассматриваются сущность принципа приоритетности в пространственном развитии, основные формы (виды) геостратегических территорий, представленные в Стратегии пространственного развития (СПР) Российской Федерации до 2025 года.

Стратегическое планирование на муниципальном уровне – это деятельность по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития муниципального образования, его экономики и управления (ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ).

Для предпринимателей участие в процессе стратегического планирования – это один из способов общения с местной властью, а также с деловыми партнерами и конкурентами. Результатом таких контактов может стать выработка совместной деловой стратегии или предложений для развития конкретных сфер промышленности, реализации взаимовыгодных проектов.

Своя заинтересованность в стратегическом планировании есть и у пожилых людей. Они заинтересованы во включении в стратегический план социальных вопросов (например, связанных со здравоохранением, организацией досуга).

В настоящее время уровень экономического развития требует от руководителей и предпринимателей уделять особое внимание управлению компании. Связано это с тем, что большинство объектов хозяйствования действуют в условиях рынка. Для него характерны свобода субъектов, наличие конкуренции, множество экономических связей, ориентированность производителей на потребительский спрос. Регулятором отношений выступает конкурентная борьба, благодаря которой устанавливается относительное равновесие на рынке.

Все эти условия создают множество факторов, которые оказывают прямое или косвенное воздействие на предприятие. Кроме того, сам объект хозяйствования в современном мире представляет собой сложную открытую систему, которой необходимо взаимодействовать с внешней средой. В таких условиях грамотное руководство компанией становится эффективным инструментом его длительного и успешного функционирования на рынке.

Управление предполагает разные уровни воздействия на объекты или системы.

Например, муниципалитетом или объектом местного самоуправления может признаваться организация или предприятие, учреждение, чья основная задача состоит в осуществлении менеджмента на местах.

Муниципальное управление является средством организации, регулирования, а также формирования целей в рамках осуществления воздействия населением определенной территории на собственную жизнедеятельность. Воздействие может осуществляться методом самоуправления, а также за счет создания специальных органов власти.

Менеджмент на местах является целостной структурой осуществления регулирования жизни в пределах конкретной местности. Жители самостоятельно решают собственные проблемы и возникающие сложности местного значения. Управление реализуется в пределах так называемого образования, обладающего бюджетом, конкретными видами собственности и выбранными органами власти.

Структура муниципального управления включает в себя:

- объекты хозяйства (муниципальную службу, право, собственность);
- бюджет;
- сферы муниципального образования.

Таким образом, управление на местах подразумевает осуществление менеджмента территориального государственного образования силами местного населения самостоятельно, либо через специально созданные органы.

Менеджмент организации является отдельной научной дисциплиной, включающей в себя множество составляющих элементов, каждый из которых направлен на регулирование определенной сферы деятельности предприятия. Одним из них является стратегическое управление. Его основная цель заключается в установлении глобальной цели функционирования компании.

Само понятие стратегии подразумевает сохранение работоспособности и конкурентных преимуществ объекта хозяйствования в длительном периоде времени. Кроме того, стратегический подход предполагает, что в случае наступления форс-мажорных или кризисных ситуаций, руководство сможет в максимально быстрые сроки минимизировать их воздействие. Разработка принципов стратегического управления на предприятия включает в себя следующие этапы:

1. Конкретизация основного направления и сферы деятельности действующей или будущей компании.
2. Создание согласно выбранной цели тактических задач и принципов их решения.
3. Подбор методов достижения стратегических целей.
4. Выбор и утверждение наиболее подходящей модели функционирования на рынке.
5. Внедрение теоретических разработок в практическую работу предприятия.
6. Установление качественной обратной связи.

Стратегическое управление является достаточно трудоемким процессом. Предварительный этап включает в себя всесторонний анализ среды, где будет работать предприятие или уже действует. Кроме того,

аналитическая работа предполагает выявление слабых и сильных сторон компании, то есть ее потенциала и возможности возникновения рисков как внутри, так и вне организации.

Реализация стратегического управления на практике требует отработки моделей управления, а также комплексного подхода. Суть последнего заключается в том, что все подразделения, филиалы и другие структурные образования предприятия должны действовать в едином направлении. Успешное внедрение стратегии в работу компании требует отслеживания результативности используемой модели. Делается это для своевременного внесения корректировок, а также для оценки эффективности произведенных изменений.

Принципы стратегического управления реализуются и в сфере муниципалитетов. Стратегический менеджмент муниципального образования предполагает длительное сохранение положительных тенденций социально-экономического развития. Данный подход включает в себя следующие основные положения:

1. Получение, обработку и проведение анализа информации о работе муниципального образования.
2. Формирование решений, их выполнение.
3. Оценка результативности решений, внесение корректировок.

Все эти этапы относятся к стратегическому мышлению и отличают его от оперативного управления. На данном уровне государственной власти обычно речь идет о разработке программ развития регионов или муниципального образования. Основными задачами данных программ можно назвать рост потенциала территориального образования, обеспечение его конкурентоспособности относительно других объектов, улучшение качества и уровня жизни населения.

На муниципальном уровне во внимание принимаются так же проекты, разработанные сторонними, частными или межведомственными организациями. Сначала они проверяются на их соответствие общей стратегии развития региона. Затем принимается решение о включении проекта в общую систему работы по осуществлению муниципального управления. Такой подход позволяет консолидировать идеи не только государственных представителей власти, но и учитывать интересы предпринимателей, производителей, населения.

В статье дана оценка целесообразности и возможности практической реализации модели приоритетного развития территорий, а также оценить ее связь с иными задачами государственной региональной политики и её интерполированию на непосредственное стратегическое планирование и управление конкретной организацией. В данном случае основная цель такого планирования и управления заключается в установлении глобальной цели функционирования компании организации, а эта цель является отдельной научной дисциплиной, включающей в себя множество составляющих элементов, каждый из которых направлен на регулирование определенной сферы деятельности предприятия.

Список использованных источников и литературы:

1. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст: электронный.
2. Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 г. № 132 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст: электронный.
3. Лапыгин Ю.Н., Лапыгин Д.Ю., Балахина А.А., Тулинова Д.В. Стратегическое планирование в регионе. – Владимир, 2017. – Текст: непосредственный.
4. Сергеев Д.В., Сергеева Н.В. Основные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности (на примере Чувашской Республики) // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. – 2017. – № 8. – С. 240-246. – Текст: непосредственный.
5. Лапыгин Ю.Н., Тулинова Д.В. Методы разработки стратегий муниципальных образований // Управленческое консультирование. – 2018. – № 1 (109). – С. 92-104. – Текст: непосредственный.
7. Сергеева Н.В., Моисеев Д.В. Оценка удовлетворенности населения качеством услуг жилищно-коммунального хозяйства на муниципальном уровне // Проблемы и тенденции развития системы государственного, муниципального управления и регулирования экономики: материалы Международной заочной научно-практической конференции, Москва, 2015. С. 145-149. – Текст: непосредственный.
8. Лапыгин Ю.Н., Тулинова Д.В. Формирование прогноза развития муниципального образования // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2018. № 1. – С. 26-31. – Текст: непосредственный.

**МОДЕЛЬ ИННОВАЦИОННО-ОРИЕНТИРОВАННОГО КЛАСТЕРА
НАДРЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ «ТУРИЗМ И РЕКРЕАЦИЯ» С
ЦЕНТРОМ В Г. ВЛАДИМИРЕ**

Аннотация. В настоящей работе представлена модель инновационно-ориентированного кластера «Туризм и рекреация», сформированного в пространстве «Региона сотрудничества», включающего пять субъектов Российской Федерации – Ярославскую, Ивановскую, Костромскую, Владимирскую и Рязанскую области.

Ключевые слова: кластер; кластерный подход; межрегиональные взаимосвязи.

S. SHERKUNOV

**MODEL OF THE INNOVATION-ORIENTED CLUSTER OF SUPRA-
REGIONAL LEVEL "TOURISM AND RECREATION" WITH THE
CENTER IN VLADIMIR**

Abstract. This paper presents a model of the innovation-oriented cluster "Tourism and recreation", formed in the space of "cooperation Region", which includes five subjects of the Russian Federation-Yaroslavl, Ivanovo, Kostroma, Vladimir and Ryazan regions.

Keywords: cluster; the cluster approach; the relationship of interregional.

Кластер, являющийся элементом территориальной структуры хозяйства, представляет собой группу географически локализованных объектов различного назначения, в том числе и объектов инновационной инфраструктуры, имеющих многосторонние связи, взаимодополняющих друг друга и, тем самым, усиливающих конкурентные преимущества отдельных организаций и системы в целом.

Кластерный подход в большей степени соотносится с принципом поляризованного развития, реализация которого предусмотрена проводимой Федеральным центром государственной региональной политикой, направленной на создание опорной сети регионов, выступающих в качестве

³⁶ Шеркунов Сергей Александрович – кандидат экономических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», доцент ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»; г. Москва, Россия; E-mail: sa.sherkunov@mpgu.su

«локомотивов роста». В качестве таковых должны восприниматься субъекты Российской Федерации, обладающие значительным экономическим и инновационно-инвестиционным потенциалом, характеризующиеся чрезвычайно высокой степенью диверсификации промышленных структур, а также группы регионов – субъектов Российской Федерации, принявших курс на усиление межрегиональных взаимосвязей.

Как нам представляется, организация «Региона сотрудничества» в составе пяти областей Центрального федерального округа: Ярославской, Ивановской, Костромской, Владимирской и Рязанской областей формирует «пространственное поле» для создания инновационно-ориентированных отраслевых кластеров, в том числе кластера «Туризм и рекреация» на территории, площадь которой превышает 186,5 тыс. кв. км и составляет 1,09 % от площади территории Российской Федерации. Численность населения «Региона сотрудничества» достигает 5 млн 525,4 тыс. человек, что соответствует 3,81% от численности постоянного населения России.

Центром инновационно-ориентированного кластера надрегионального уровня «Туризм и рекреация» определен г. Владимир.

Город основан в 990 году князем Владимиром I Великим (Красное Солнышко). В середине XII века г. Владимир – вотчина князя Андрея Боголюбского, который в 1157 году перенес сюда столицу Владимиро-Суздальского княжества.

С 1299 года Владимир – резиденция русских митрополитов. Вплоть до 1432 года во Владимирском соборе Успения Пресвятой Богородицы венчались на княжение Великие князья.

До середины XIV века г. Владимир – административный, культурный и религиозный центр Северо-Восточной Руси. Во Владимире проходили общерусские съезды князей, составлялся общерусский летописный свод.

В 1778 – 1929 годах Владимир – губернский центр (в 1778 – 1796 гг. – центр наместничества).

Решением XIV сессии Комитета Всемирного наследия при ЮНЕСКО (г. Санта-Фе, США, 6-14 декабря 1992 года) памятники белокаменного зодчества XII века г. Владимира: Золотые ворота, Успенский кафедральный собор и Дмитриевский собор, а также Церковь Покрова-на-Нерли, Богородице-Рождественский собор и лестничная башня с переходом дворца Андрея Боголюбского в п.г.т. Боголюбово, Церковь Бориса и Глеба в с. Кидекша близ г. Суздаля, Рождественский собор, архиерейские палаты Кремля, Спасо-Евфимиев и Покровский монастыри г. Суздаля включены в Список Всемирного наследия. Владимиро-Суздальский музей-заповедник является одним из крупнейших и наиболее известных учреждений культуры России.

Города Владимир, Суздаль, Александров, Юрьев-Польский, Гусь-Хрустальный, Гороховец расположены на знаменитом туристическом маршруте «Золотое Кольцо России».

Город Суздаль впервые упоминается в летописных источниках под 1024 годом. На его территории находится свыше 100 памятников истории и

культуры, относящихся к разным историческим эпохам от XII до XIX веков. Сохранившийся, почти средневековый, историко-архитектурный ансамбль Кремля делает Суздаль городом-музеем. Александровская слобода – ныне г. Александров – загородная резиденция Великого князя Василия III и фактически столица Русского государства в период правления его сына Ивана IV Грозного, когда Царь принимал здесь иностранных послов (1564-1581 гг.). Юрьев-Польский основан в 1152 году князем Юрием Долгоруким. Настоящей «жемчужиной» города является белокаменный Георгиевский собор, построенный в 1230-1234 годах, восстановленный после разрушения монголо-татарскими войсками в 1471 году и подвергшийся реконструкции в XVIII-XIX вв. Один из наиболее известных центров стекольной промышленности России г. Гусь-Хрустальный, возникший как посёлок при Хрустальном заводе А.В. Мальцова, основанного в 1756 году, располагает богатейшей коллекцией высокохудожественных изделий, выполненных, главным образом из хрусталя. Коллекция хранится в здании Георгиевского собора, где находится единственный в России Музей хрусталя имени Мальцовых. В г. Гороховец сохранились ансамбль Никольского монастыря (начало XVII века), Сретенский монастырь (1658 год), Троицкий собор (1686 год) и Церковь Иоанна Листвичника (начало XVIII века), Воскресенский (XVII век) и Благовещенский (начало XVIII века) соборы, церковь Иоанна Предтечи (XVIII век), каменные палаты посадских купцов (XVII-XVIII века). Гармоничное сочетание культовых сооружений, сохранившихся гражданских построек XVII-XVIII веков и неповторимого природного ландшафта, превращает старинный Гороховец в живописный город-сказку.

Паломнический туризм развит в одном из древнейших городов нашей страны – Муроме, первое упоминание о котором в «Повести временных лет» относится к 862 году. Муром получил известность как родина русского богатыря Ильи Муромца. В наши дни г. Муром является центром ежегодно празднуемого 8 июля «Дня семьи, любви и верности». В торжественных мероприятиях практически всегда принимают участие высокопоставленные гости. Гордостью города является Муромский историко-художественный музей с художественной галереей, часто именуемой «малым Эрмитажем». В былинном Муроме и его окрестностях творили художники А.И. Казанцев, М.В. Дьяконов, академик живописи И.С. Куликов.

В с. Муромцево Судогодского района находится Дворец-усадьба лесопромышленников Храповицких (XIX век), с. Сима Юрьев-Польского района – Усадьба князей Голицыных и Музей выдающегося русского полководца, героя Отечественной войны 1812 года П.И. Багратиона. В Вязниковском районе расположен один из центров миниатюрной живописи на лаковых изделиях, вышивки и ювелирного искусства – п.г.т. Мстера.

Владимирская область имеет значительный рекреационный потенциал. В Петушинском и Ковровском районах находятся санатории и дома отдыха. Популярностью у населения снискали горнолыжный курорт (Гороховецкий район) и турбаза «Ладога» (г. Владимир).

Ярославская область располагает как природными, так и культурно-историческими предпосылками для развития туризма и рекреационной сферы. Становление туристско-рекреационной отрасли экономики Ярославской области, наравне с развитием промышленного производства на основе высоких технологий, возводится правительством региона в разряд первоочередных задач. В области уже реализованы масштабные проекты по созданию развлекательных парков и центров европейского уровня. Завершается формирование многофункционального туристско-рекреационного комплекса «Золотое Кольцо» на территории общей площадью 120 тыс. кв. м., строительство Гранд-отеля и 4-х звёздочной гостиницы в г. Ярославле, создание современного SPA-курорта на Плещеевом озере.

К перспективным проектам в сфере туризма и рекреации, реализация которых намечена в среднесрочной перспективе, относятся: возведение «Сити-парка», создание выставочного комплекса «Ярославская Большая мануфактура» в г. Ярославле, развитие лыжной базы «Демино». Своё будущее имеют программы туристско-рекреационной направленности: «Ростов – Духовный центр России», «Коприно – Ярославское взморье», «Некрасовское Заволжье» (с. Вятское)³⁷.

Ярославль является центром развития делового туризма. Город уже не первый год выполняет функции столицы Международного политического форума, Международного форума «Инновации. Бизнес. Образование» и других знаковых мероприятий. В г. Ярославле, датой основания которого считается 1010 год, функционирует более 80 объектов культуры, в том числе музеи и театры, выставочные и концертные залы, цирк, современные досуговые центры, включая «Ярославскую детскую железную дорогу». Фонд Музея истории города Ярославля насчитывает 22292 единицы хранения. Музей ежегодно посещают более 34 тысяч экскурсантов. В 2008 году состоялось открытие Ярославского зоопарка. В городской черте находятся 785 памятников археологии, истории и архитектуры, древнего и современного искусства³⁸. Исторический центр г. Ярославля с многочисленными культовыми зданиями и сооружениями включён ЮНЕСКО в Список Всемирного наследия. Ярославль снискал славу «столицы русского купечества» (XVI-XVII века) и «родины первого русского драматического театра» (1750 год, основатель – купеческий сын Фёдор Волков).

Другими точками роста туристско-рекреационной отрасли региона являются гг. Ростов, Углич, Переславль-Залесский и их окрестности. Наравне

³⁷ Указ Губернатора Ярославской области от 27 февраля 2013 года № 110 «Об утверждении Концепции социально-экономического развития Ярославской области до 2025 года». – URL: <http://www.yarregion.ru> (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

³⁸ См.: Решение муниципалитета города Ярославля от 3 июня 2010 года № 316 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Ярославля до 2020 года». – URL: <http://www.city-yaroslavl.ru> – Официальный сайт муниципалитета города Ярославля (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

с г. Ярославлем они расположены на туристическом маршруте «Золотое Кольцо России».

Первое упоминание о существовании г. Ростова в «Повести временных лет» относится к 862 году. С 1137 года, в период княжения Юрия Долгорукого, город приобрёл наименование «Ростов Великий» и сохранял своё новое название на протяжении пяти веков. Государственный музей-заповедник «Ростовский Кремль» – хранитель уникальных коллекций иконописи, древнерусского лицевого шитья, произведений живописи и графики XVIII – начала XX веков. Музыкальные произведения XVII-XIX веков, известные как «Ростовские звоны» являются достоянием мировой певческой культуры. Ростов известен и как город мастеров-эмальеров, занимающихся художественной росписью по эмали³⁹.

Старинный русский город Углич основан в 937 году. В «Ипатьевской летописи» он упоминается под названием «Угличе-поле». В XV-XVI веках в городе чеканилась своя монета, велось летописание, строились каменные соборы и палаты. На территории г. Углича и в его окрестностях находятся более 300 памятников истории и культуры⁴⁰. Некоторая удалённость города от крупных промышленных центров, красота природных ландшафтов делает его одним из наиболее привлекательных объектов экологического туризма формируемого «Региона сотрудничества».

Переславль-Залесский, основанный князем Юрием Долгоруким, ведёт свою историю с 1152 года. Город продолжительное время выполнял функции одного из транзитно-торговых центров на пути из г. Москвы в г. Архангельск. В его окрестностях, на берегу озера Плещеева находится множество археологических памятников. Переславская земля – родина выдающегося полководца Александра Невского. Великие московские князья и русские цари, в частности, Иван IV Грозный, сделали г. Переславль-Залесский своим излюбленным местом, часто навещаясь сюда для охоты и богомолья, осуществляемого в местных монастырях. Будущий российский Император Пётр I Великий начал строительство на берегу озера Плещеева так называемой «потешной флотилии», с которой началась предыстория становления Военно-морского флота страны. К сохранившимся до наших дней историко-архитектурным памятникам г. Переславль-Залесского относятся Никитский мужской монастырь, основанный в XII веке, Свято-Никольский женский монастырь (1350 год), Свято-Троицкий Данилов монастырь (XVI век), Феодоровский собор (середина XVI века), Церковь Иконы Божией Матери Смоленская, Церковь Сорока мучеников Севастийских и Церковь Петра Митрополита (XVI век), Церковь Троицы Живоначальной (XVII век), Ансамбль Владимирского собора и церкви Александра Невского (XVIII век), Церковь Преображения Господня и Церковь Георгия Победоносца (XIX век), Симеоновская церковь, бывшие

³⁹ URL: <http://www.admrostov.ru> – Официальный сайт Администрации Ростовского муниципального района Ярославской области (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

⁴⁰ URL: <http://www.goroduglich.ru/content/view/6/10/> – Официальный сайт Администрации города Углича Ярославской области (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

купеческие усадьбы и дома⁴¹. В настоящее время Переславль-Залесский – четвёртый по численности населения город Ярославской области. В нём проживают 40,3 тысяч человек⁴². Особенностью небольшого провинциального города является то, что на его территории располагаются ФГБУН «Институт программных систем» Российской Академии наук – один из лидеров в области создания и использования информационных технологий и Университет г. Переславля-Залесского имени А.К. Айламазяна, осуществляющий тесное сотрудничество с академическим учреждением и ведущими предприятиями города. В г. Переславле-Залесском создан Международный детский компьютерный центр (МДКЦ) Института программных систем РАН. В конце 1980-х годов МДКЦ получил статус Ассоциированной школы ЮНЕСКО.

Обладателем и хранителем богатого историко-культурного наследия является Костромская область. Среди трёх тысяч памятников археологии, истории и архитектуры, находящихся на Костромской земле, свыше 300 объектов имеют федеральный статус⁴³. Костромская область как туристско-рекреационная зона имеет своё «лицо», что делает её особой точкой инновационно-ориентированного кластера «Туризм и рекреация», формируемого в границах «Региона сотрудничества». На территории области имеются памятники истории и культуры домонгольской эпохи (окрестности г. Галича), периода становления и развития Русского единого государства (г. Кострома; Ипатьевский монастырь, с. Сусанино). Внимание туристов привлекают Государственный мемориальный и природный музей-заповедник А.Н. Островского «Щельково», Музей ювелирного искусства, единственная в Европе Сумароковская лосиная ферма, Музей-заповедник «Костромская слобода». Природно-климатические условия области способствуют развитию на её территории экологического и агро-туризма (рурального туризма), формированию рекреационных зон для занятия активными видами отдыха, в том числе охотой, фотоохотой и рыболовством.

Центр области – г. Кострома расположен на двух знаменитых туристических маршрутах «Золотое Кольцо России» и «Большая Волга». При поддержке органов государственной власти и управления Костромской области, в регионе успешно реализуются туристские программы «Кострома царственная – колыбель Династий Годуновых и Романовых, оплот российской государственности»; «Кострома – жемчужина «Золотого Кольца России»; «Кострома и Берендеево царство – родина Снегурочки».

⁴¹ URL: <http://www.pereslavl.ru/town/history.htm> – Информационный портал города Переславль-Залесский Ярославской области. (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

⁴² Регионы России: основные социально-экономические показатели городов: 2018: стат. сборник / Федеральная служба государственной статистики (РОССТАТ). – М.: РОССТАТ, 2018. – 433 с. – Текст : электронный.

⁴³ Распоряжение администрации Костромской области от 27 августа 2013 года № 189-ра «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Костромской области на период до 2025 года» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.

Учитывая наличие на территории Костромской области источников минеральных вод и больших запасов лечебных грязей, для региона открываются перспективы создания многопрофильных санаториев, а также пансионатов и домов отдыха.

Представляется целесообразным формирование единой системы лечебно-профилактических учреждений санаторного типа и бальнеологических курортов «Русский целитель» на территории «Региона сотрудничества», используя для этого инновационный и кадровый потенциал ГБОУ ВПО «Ярославский государственный медицинский университет», ГБОУ ВПО «Рязанский государственный медицинский университет имени академика И.П. Павлова», ГБОУ ВПО «Ивановская государственная медицинская академия» Министерства здравоохранения Российской Федерации, ведущих научно-исследовательских организаций медицинского профиля и клиник Ярославской, Костромской, Ивановской, Владимирской и Рязанской областей.

Привлекательными объектами для развития туризма в Ивановской области являются историко-архитектурные памятники и музейные объединения гг. Иваново, Палех, Плёс – расположенных на туристическом маршруте «Золотое Кольцо России». Потенциальными возможностями для привлечения туристов располагают гг. Кинешма и Шуя. Тем не менее, туристский потенциал области реализуется не надлежащим образом. Ежегодно количество туристов составляет «чуть более 1 млн человек..., при этом объём услуг, которыми они пользуются, не соответствует средним европейским стандартам»⁴⁴. Достаточно остро стоит вопрос реконструкции и реставрации недвижимых памятников истории и культуры «Текстильного края». В план основных мероприятий Стратегии социально-экономического развития Ивановской области до 2020 года, принятой Ивановской областной Думой 25 февраля 2010 года № 22-ОЗ включён инвестиционный проект по созданию в исторической части г. Шуя историко-культурного заповедника⁴⁵.

Импульс к становлению туристской отрасли в Ивановской области призван задать реализуемый региональными властями при поддержке Федерального центра проект реставрации мемориального Дома-музея знаменитого художника И.И. Левитана, развитие яхтенного и круизного туризма, создание центра зимних видов спорта (конькобежный спорт, беговая лыжня, сноубординг, айссерфинг – катание под парусом по замёрзшему льду р. Волги) в г. Плесе⁴⁶. Здесь находятся причалы для

⁴⁴ Закон Ивановской области «О Стратегии социально-экономического развития Ивановской области до 2020 года: областн. закон: [принят Иван. обл. Думой 25 февраля 2010 года]. – № 22-ОЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.

⁴⁵ Закон Ивановской области «О Стратегии социально-экономического развития Ивановской области до 2020 года: областн. закон: [принят Иван. обл. Думой 25 февраля 2010 года]. – № 22-ОЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.

⁴⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2011 года № 1540-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.

скоростных и туристских судов, дебаркадер ДП-5. Необходимо сохранение и развитие «бренда» г. Палеха как центра лаковой миниатюры.

В Ивановском регионе разработаны программы экологического и агротуризма «Славянское подворье», «Дача Бор», «Живая вода в Дунилове» (Шуйский район).

В целях развития активного отдыха, планируется открытие конноспортивного и гольф-клуба, прокладка конного маршрута по линии Плёс – Юрьевец. В п. Утёс формируется тренировочная база для паралимпийцев. На территории области расположен один из наиболее известных и пользующихся популярностью у отдыхающих многопрофильный санаторий «Решма».

Стратегией социально-экономического развития Ивановской области до 2020 года, принятой Ивановской областной Думой 25 февраля 2010 года № 22-ОЗ в рамках совершенствования пространственной организации туристской отрасли предусмотрено «развитие межрегиональных туркоридоров...»⁴⁷.

Формирование туристско-рекреационного сектора экономики Рязанской области связано, прежде всего, с активизацией деятельности в области продвижения турпродукта городами Рязань и Касимов.

Рязань является крупным историко-культурным центром. На территории города находится государственный историко-архитектурный заповедник «Рязанский Кремль» (1095 год), Христорождественский (XV век), Архангельский (XVI век), Успенский (XVII век) соборы, 2-х шатровая Церковь Святого Духа и Архиерейские палаты, Спасский монастырь с Церковью Богоявления (XVII век), Колокольня и Церковь Преображения, возведённые в XVIII веке, другие культовые объекты и сооружения. Особым интересом у туристов пользуются, расположенные в областном центре, Музей истории Воздушно-десантных войск (ВДВ) и Мемориальный музей-усадьба академика И.П. Павлова. В нескольких километрах к северу от г. Рязани в с. Константиново на родине русского гения С.А. Есенина (1895-1925 гг.) открыт для посещения Дом-музей поэта.

Культурно-познавательные экскурсии для туристов проводятся в г. Касимове, где находится Мечеть. Детскую публику никогда не оставляют равнодушными экскурсии, организованные на местную кондитерскую фабрику.

Рязанская земля – родина многих знаменитостей. В с. Ижевском родился основоположник космонавтики К.Э. Циолковский (1857-1935 гг.), д. Дубровичи – археолог В.А. Городцов (1860-1945 гг.), д. Гиблицы – лётчик-космонавт В.В. Аксёнов. Под г. Ряжск находится усадьба Нарышкиных (начало XVIII-XIX вв.).

Центрами ручной вышивки и кружевоплетения являются п.г.т. Кадом («Кадомский вениз») и п.г.т. Октябрьский близ г. Михайлова.

⁴⁷ Закон Ивановской области «О Стратегии социально-экономического развития Ивановской области до 2020 года: областн. закон: [принят Иван. обл. Думой 25 февраля 2010 года]. – № 22-ОЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.

Рязанская область обладает значительным потенциалом для развития экологического туризма. На центральной усадьбе Окского государственного заповедника располагается Музей фауны.

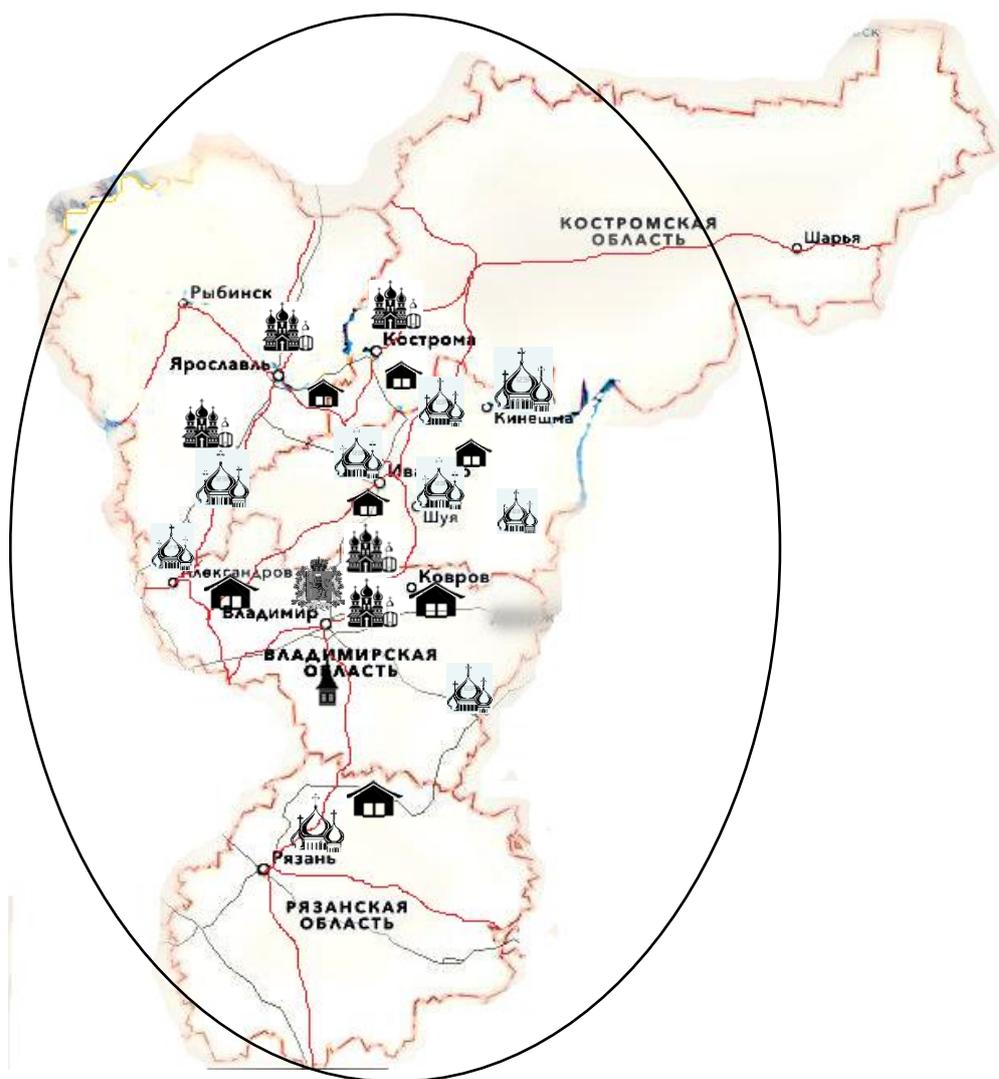
Близ г. Касимова построен многопрофильный, отвечающий всем требованиям современной медицины, санаторий «Приока».

В целях усиления туристско-рекреационной привлекательности Рязанской области, на территориях Рязанского и Рыбновского районов планируется создание комплекса отелей с зоной ресторанов различной кухни, строительство закрытого и открытого бассейнов, сооружение конгресс-зала, развлекательных центров и других инфраструктурных объектов⁴⁸. В период 2011 – 2013 годы уже были введены в эксплуатацию аквапарк «Горки» и парк-отель «Берега».

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждённой Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, «формирование туристско-рекреационных кластеров на территориях с уникальными природными ресурсами и природными ландшафтами, а также богатым историко-культурным наследием» возводится в разряд стратегически важных задач государства⁴⁹. Модель инновационно-ориентированного кластера «Туризм и рекреация», сформированного в пространстве «Региона сотрудничества» представлена на *рис. 1*.

⁴⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2011 года № 1540-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.

⁴⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.



Условные обозначения:



Центр инновационно-ориентированного кластера



Архитектурные ансамбли памятников истории и культуры



Церкви, монастыри и другие культурные объекты



Усадьбы



Санатории, пансионаты, дома отдыха

Рис. 1 Модель инновационно-ориентированного кластера надрегionalного уровня «Туризм и рекреация», сформированного на

базе Ярославской, Костромской, Ивановской, Владимирской и Рязанской областей с центром в г. Владимире

Список использованных источников и литературы:

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2011 года № 1540-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.
3. Закон Ивановской области «О Стратегии социально-экономического развития Ивановской области до 2020 года: областн. закон: [принят Иван. обл. Думой 25 февраля 2010 года]. – № 22-ОЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.
4. Указ Губернатора Ярославской области от 27 февраля 2013 года № 110 «Об утверждении Концепции социально-экономического развития Ярославской области до 2025 года». – URL: <http://www.yarregion.ru> (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.
5. Распоряжение администрации Костромской области от 27 августа 2013 года № 189-ра «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Костромской области на период до 2025 года» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.
6. Решение муниципалитета города Ярославля от 3 июня 2010 года № 316 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Ярославля до 2020 года». – URL: <http://www.city-yaroslavl.ru> – Официальный сайт муниципалитета города Ярославля (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.
7. Регионы России: основные социально-экономические показатели городов: 2018: стат. сборник / Федеральная служба государственной статистики (РОССТАТ). – М.: РОССТАТ, 2018. – Текст : электронный.
8. URL: <http://www.admrostov.ru> – Официальный сайт Администрации Ростовского муниципального района Ярославской области (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

9. URL: <http://www.goroduglich.ru> – Официальный сайт Администрации города Углича Ярославской области (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.
10. URL: <http://www.pereslavl.ru> – Информационный портал города Переславль-Залесский Ярославской области. (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

**МАТЕРИАЛЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНО-
ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ**

**«Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория,
методология, практика», VIII тур.**

**(30 ноября 2019 года, дискуссионная площадка Института социально-
гуманитарного образования МПГУ, г. Москва, просп. Вернадского, 88)**

МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация. В статье рассмотрены эффективные способы осуществления государственной молодежной политики Чеченской Республики на примере Единой концепции духовно-нравственного воспитания и развития подрастающего поколения.

Ключевые слова: государственная молодежная политика, Единая концепция духовно-нравственного воспитания и развития подрастающего поколения Чеченской Республики, социализация молодежи.

SH. AZIZOV

MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF THE STATE YOUTH POLICY OF THE CHECHEN REPUBLIC

Abstract. The article discusses effective ways of implementing youth policy on the example of the Unified concept of spiritual and moral education and development of the younger generation of the Chechen Republic.

Keywords: youth policy, Unified concept of spiritual and moral education and development of the younger generation of the Chechen Republic, socialization of youth.

Социальная политика является одним из важнейших направлений деятельности государства, общественных объединений, самого общества по разрешению социальных противоречий и созданию социальной безопасности.

Социализации российской молодежи, ее полноценному включению во все общественные процессы способствует особая отрасль социальной

⁵⁰ Азизов Шамил Дагирович – слушатель магистерской программы «Организация государственной гражданской службы (муниципальной службы)», (направление подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление») ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет»; г. Москва, Россия; E-mail: Patriot-0777@mail.ru. Научный руководитель: Шеркунов Сергей Александрович – кандидат экономических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», доцент ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»; г. Москва, Россия; E-mail: sa.sherkunov@mpgu.su

политики в Российской Федерации – государственная молодежная политика⁵¹.

Государственная молодежная политика – это деятельность государства, направленная на создание правовых, экономических и организационных условий, обеспечивающая гарантию самореализации молодого человека и развитию молодежных инициатив и объединений. Она определяет координационную деятельность органов государственной власти на всех уровнях разработки, реализации и контроля инициатив по преодолению молодежных проблем.

Важно относиться к молодежи как к субъекту молодежной политики, обладающим неограниченным творческим потенциалом, большой работоспособностью и стремлением к самореализации. Основной целью молодежной политики в нашей стране является повышение уровня социальной защиты и социального развития молодежи путем создания экономических, политических, правовых условий и гарантий для более полной самореализации молодежи в обществе. Именно поэтому необходимо вовлекать молодежь в разработку и реализацию государственной молодежной политики⁵².

Немаловажным является и то обстоятельство, что возникла необходимость в обобщении накопленного опыта реализации молодежной политики, в частности, в Чеченской Республике.

В 2013 году Глава Чеченской Республики Рамзан Ахматович Кадыров поручил разработать документ, который позволил бы систематизировать и усовершенствовать работу по духовно-нравственному просвещению подрастающего поколения. Это непростое поручение было исполнено департаментом по связям с религиозными и общественными организациями Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики совместно с ведущими специалистами министерств, ведомств и представителями творческой интеллигенции Чеченской Республики, в их число входили представители общественных организаций, а также Молодежного общественно-патриотического движения «АХМАТ».

Главой Чеченской Республики, Героем России Рамзаном Ахматовичем Кадыровым 14 февраля 2013 года была утверждена Единая концепция духовно-нравственного воспитания и развития подрастающего поколения Чеченской Республики. По реализации стратегии духовно-нравственного возрождения общества проводится немалая работа, отвечающая требованиям времени. При этом учитываются интересы всех конфессий Чеченской Республики.

⁵¹ Григорьев С.И., Гусякова Л.Г., Павлов С.Н. Социальная работа с молодежью. Основные направления и современные формы. — Москва: КноРус, 2011. – Текст : непосредственный.

⁵² Студентская библиотека онлайн. Формирование и реализация молодежной политики в республике Саха (Якутия): молодежная политика как объект государственного управления. https://studbooks.net/685325/sotsiologiya/molodezhnaya_politika_obekt_gosudarstvennogo_upravleniya (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

Концепция несет в себе стратегическую важность. Она была признана ценным документом Комитетом Государственной думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений, а также Советом Федерации Российской Федерации.

Самой сильной стороной Концепции является незыблемость документа и то, что инициатором его создания выступил Герой России, Глава Чеченской Республики Рамзан Ахматович Кадыров. Ведь он лично контролирует реализацию Концепции⁵³.

Концепция⁵⁴ состоит из введения и одиннадцати глав. Каждая глава посвящена основным нормам по развитию духовно-нравственного воспитания молодёжи. Необходимо отметить, что реализация данной Концепции позволило чеченской молодёжи объединиться с народами как России, так и многих других государств. Глава 5 «Межнациональные и межконфессиональные отношения в контексте духовно-нравственного воспитания и развития подрастающего поколения» посвящена именно данному вопросу и решению проблем, связанных с ним. Результатом служит реализация многочисленных Межрегиональных, Всероссийских, Международных форумов и конференций, большинство из которых становятся ежегодными. Такие понятия, как «толерантность», «межконфессиональная дружба», «межнациональные отношения» раскрываются в полном мере и приобретают практическую реализацию у молодёжи Чеченской Республики с молодёжью других конфессий и народов. Яркими примерами подобных площадок служат, реализованные Молодёжным общественно-патриотическим движением «АХМАТ», совместно с ведущими ведомствами Чеченкой Республики – мероприятия: Международный молодёжный туристический форум «Беной-2019» - площадка для объединения межнациональной молодёжи, с общей целью которого является развитие молодёжного туризма; I Всероссийский молодежный форум «СЕРНОВОДСК-2017» - одна из первых площадок по объединению молодёжи России на территории Республики; Всероссийский молодежный педагогический форум «Учитель создает нацию» А-Х. А. Кадыров - уникальный форум, который не имеет аналогов, главной целью, которого является объединение и оказание творческой помощи в реализации работы молодых педагогов России; Ежегодные Международные педагогические конференции «Учитель создаёт нацию» А-Х. А. Кадыров, которые проводятся, как очно, так и заочно, основным результатом которого является выпуск ежегодного сборника с трудами педагогов, студентов и слушателей магистерских программ.

⁵³ ГУ «Информационное агентство «Грозный информ». Р. Абазов: «Единая Концепция духовно-нравственного воспитания молодежи имеет стратегическую важность» <https://www.grozny-inform.ru/news/express/105416/> (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

⁵⁴ «Единая концепция духовно-нравственного воспитания и развития подрастающего поколения Чеченской Республики» <https://www.chechenmol.ru/prog/1-edinaja-koncepcija-duhovno-nravstvennogo-vozpitanija-i-razvitiija-podrastayuschego-pokolenija-chech.html> (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

Данные площадки являются как яркими примерами исполнения работы в рамках реализации Единой концепция духовно-нравственного воспитания и развития подрастающего поколения Чеченской Республики, так и ее лишь малой частью. Стоит отметить, то что работа подобного формата и уровня проходит во всех сферах и направлениях деятельности региона.

В главе 11 «Задачи органов государственной и муниципальной власти, институтов гражданского общества в реализации Концепции» четко передается возможность взаимоотношений госслужащих и сотрудников муниципалитета с молодёжью. Сотрудники государственной и муниципальной власти, и даже правоохранительных органов - это такие же люди, у которых есть такие же бытовые проблемы, что и у них. Чем активнее они разговаривают друг с другом, тем больше доверия и взаимопонимания в их среде.

Для успешного развития молодежной политики необходимо планомерное взаимодействие от всех ведомств социального становления и проведение последовательной реализации подходов, ориентированных на всестороннее развитие молодёжи.

С момента реализации Концепции молодёжь Чеченской Республики вовлекается в деятельность социальных, местных и общественных структур региона, объединяются с представителями других народов, присоединяются к молодёжным сообществам и организациям, принимают участие в организации и проведении различных форумов и конференций, участвуют в деятельности региона и страны. Каждый день открываются и реализовываются новые инициативы молодёжи: бизнес, экологические проекты, волонтерские корпуса, грантовая и научная деятельность и мн.др. Наши спортсмены завоевывают победные места на Олимпийских играх, чемпионатах мира и Европы. Молодое поколение участвует в духовном, социально-экономическом, культурном и политическом возрождении региона. Таким образом, молодёжь продолжает дело Первого Президента Чеченской Республики, Героя России Кадырова Ахмат-Хаджи Абдулхамидовича.

Список использованных источников и литературы:

1. Единая концепция духовно-нравственного воспитания и развития подрастающего поколения Чеченской Республики <https://www.chechenmol.ru/prog/1-edinaja-koncepcija-duhovno-nravstvennogo-vozpitanija-i-razvitija-podrastayuschego-pokolenija-chech.html> (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.
2. Григорьев С.И., Гусякова Л.Г., Павлов С.Н. Социальная работа с молодёжью. Основные направления и современные формы. — Москва : КноРус, 2011. (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : непосредственный.

3. Студенческая библиотека онлайн. Формирование и реализация молодежной политики в республике Саха (Якутия). Молодежная политика как объект государственного управления https://studbooks.net/685325/sotsiologiya/molodezhnaya_politika_obekt_gosudarstvennogo_upravleniya (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.
4. ГУ «Информационное агентство «Грозный информ». Р. Абазов: «Единая Концепция духовно-нравственного воспитания молодежи имеет стратегическую важность» <https://www.grozny-inform.ru/news/express/105416/> (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

А.М. АКимова⁵⁵

СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация. В настоящей работе приводится анализ нормативных правовых документов, изданных в целях развития отечественной системы образования. Выработаны предложения, направленные на совершенствование процессов управления образованием.

Ключевые слова: государство, законодательство, качество образования, подготовка кадров, практические навыки, система образования.

A. AKIMOVA

EDUCATION SYSTEM IN MODERN RUSSIA

Abstract. In this paper, the analysis of normative legal documents issued for the development of the domestic education system is presented. Proposals aimed at improving the processes of education management have been developed.

Keywords: state, legislation, quality of education, training, practical skills, education system.

⁵⁵Акимова Анастасия Михайловна – слушатель магистерской программы «Организация государственной гражданской службы (муниципальной службы)» (направление подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление») ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет»; г. Москва, Россия; E-mail: nastyas3103@list.ru Научный руководитель: Кудряшов Алексей Викторович – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет»; г. Москва, Россия, E-mail: av.kudryashov@mpgu.su

Государственная политика в сфере образования является одним из движущих факторов в развитии страны. В настоящее время человечество поднимается на новую ступень научно-технического прогресса, которая опирается на различные достижения в разных областях науки, например, микроэлектроники, нанотехнологий, высоких технологий информатики, геномной инженерии, освоения космического пространства и т.д. В роли поставщика кадров выступает именно сфера образования, которая призвана осуществлять подготовку специалистов во исполнение принятого вектора государственной экономической социальной политики во всех высокоразвитых странах. Подготовка высококвалифицированных кадров, ориентированных на реальные потребности рынка труда и эффективное взаимодействие работодателей с организациями высшего и среднего профессионального образования – приоритет системы профессионального образования.

Нормативную правовую базу в сфере образования формируют Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» № 273 – ФЗ, который действует с 1 сентября 2013 года.

В данном документе максимально точно определено понятие «образование» - единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов.

Главная задача государства - предоставить возможность каждому гражданину получить образование. Фундамент страны - уровень образованности и грамотности проживающего на его территории населения. Цель - создание для граждан благоприятных условий по реализации прав на образование, соответствующих потребностям экономики и гражданского общества. Требования общества к образованию формулируются системой принципов государственной образовательной политики.

Система образования представляет собой совокупность взаимодействующих органов управления образованием, государственных образовательных стандартов, образовательных программ и сети образовательных учреждений. Современное образование подразделяется на виды: общее образование; профессиональное образование; дополнительное образование; профессиональное обучение. В РФ общее образование и профессиональное образование подразделяются на: дошкольное образование; начальное общее образование; основное общее образование; среднее общее образование. Уровни профессионального образования состоят из: среднее профессиональное образование; высшее образование – бакалавриат; высшее образование - специалитет,

магистратура; высшее образование - подготовка кадров высшей квалификации. Дополнительное образование представляет собой: дополнительное образование детей и взрослых; дополнительное профессиональное образование. Обучение возможно в течение всей жизни.

В России допускается сочетание различных форм получения образования и форм обучения. Существуют три основные формы получения образования: очная (дневная); очно-заочная (вечерняя); заочная.

Федеральный закон «Об образовании» ввел новую форму образования – сетевая форма, обеспечивающую возможность освоения обучающимся образовательной программы с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе иностранных, а также при необходимости с использованием ресурсов иных организаций.

Разработаны также следующие виды получения образования, такие как дистанционное и электронное обучение.

Электронное обучение – это реализация образовательных программ с использованием информационно-образовательных ресурсов, а также информационно-телекоммуникационных сетей, обеспечивающих передачу по линиям связи указанной информации, взаимодействие обучающихся и педагогических работников. Дистанционное обучение – это самостоятельная форма обучения, реализуемая специфичными средствами интернет - технологий или другими средствами, предусматривающими интерактивность при взаимодействии учителя и учащихся между собой на расстоянии⁵⁶.

К сожалению, сегодня бизнес, наиболее успешные компании, не удовлетворены качеством предлагаемого государственного образования. Они вынуждены развивать собственные корпоративные образовательные учреждения, «втягивать» вузы, адаптируя их под свои требования к подготовке кадров. Одним из таких примеров является Корпоративный институт ПАО «Газпром». Основным направлением образовательной деятельности этой структуры является проведение профессиональной переподготовки руководителей и специалистов администрации, обществ и организаций ПАО «Газпром» по программам «Менеджмент организации» и «Управление персоналом». Учебные программы и планы профессиональной переподготовки предусматривают 1000 часов работы слушателя, в том числе 500 часов аудиторной нагрузки.

Примечательно, что Корпоративным институтом ПАО «Газпром» с 1995 года реализовано около 4,5 тыс. учебных семинаров, повышение квалификации и профессиональную переподготовку завершили более 60 тысяч руководителей и специалистов администрации, дочерних обществ и организаций ПАО «Газпром». Каждый год более 10 тысяч слушателей

⁵⁶Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «Об образовании в Российской Федерации» Ст. 16. Реализация образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 24.11.2019). – Текст : электронный.

проходят обучение по менеджменту, информационным технологиям, экономике, охране труда, финансам, бухгалтерскому учету, праву, иностранным языкам и другим направлениям.

Переподготовка и повышение квалификации специалистов в области бухгалтерского учёта проводится данным образовательным учреждением по двухмодульной программе, рассчитанной на 240 аудиторных часов. Слушатели, которые успешно прошли все контрольные задания, получают квалификационный аттестат профессионального бухгалтера. Учебные программы, направленные на повышение квалификации и профессиональной переподготовки рассчитаны на расширение и углубление теоретических знаний слушателей, и на приобретение ими практических навыков.

Отработка целевых навыков у слушателей осуществляется в рамках практических занятий, на проведение которых учебными планами и программами отводится до 60 % учебного времени. Это деловые игры, тренинги, кейс-стади и компьютерные практикумы.

Корпоративный институт ПАО «Газпром» имеет лицензию Департамента образования Правительства Москвы на право осуществления образовательной деятельности.

Предложениями по вопросу совершенствования системы управления образованием представлены в *Табл. 1*.

Таблица 1

Субъекты	Предложения
Научно-педагогические работники	В образовательных учреждениях, необходимо осуществлять сетевое обучение между учениками и учителями из разных уголков нашей страны с целью обмена знаниями. При этом учитель одного региона преподаёт ученикам из другого (я считаю, что база знаний у людей, проживающих в одной стране, но в разных ее частях разная и есть чем поделиться). Это будет своего рода обмен, но не студентами, а знаниями. Это можно было бы проводить как онлайн лекции с проектором, чтобы можно было вывести преподавателя другого города на экран.
Руководство профильных учебных заведений	Опросить государственные учреждения (управы, мэрии, министерства, какие-то другие государственные учреждения), а

	<p>также бизнес, в каких кадрах они чаще всего нуждаются, какие специальные знания и навыки необходимы выпускникам для оптимальной интеграции в этих структурах, определить готовность таких структур по трудоустройству у себя выпускников с учетом таких изменений в программах обучения и т.д. Готовить студентов под такие конкретные требования и это место работы. Чтобы после окончания учебы у них уже было место, и, приходя туда им не надо было бы терять время для адаптации полученных знаний и навыков к реалиям сегодняшнего дня.</p>
Члены приемной комиссии	<p>Ввести профильное тестирование и опросы для поступающих для оценки их готовности к требованиям будущей профессии, а также возможным местам трудоустройства</p>
Научно-педагогические работники	<p>1 раз в полгода (после сессий) проводить тестирование студентов на профориентацию с целью помочь понять, подходит ли им именно то, направление учебы, которое они себе выбрали.</p>
Руководители территориальных органов образования, образовательных учреждений	<p>1 раз в год проводить тестирование компетенции преподавательского состава на вопрос их возможности и понимания меняющихся требований к их образовательному процессу и даваемым знаниям (порой преподавательский состав в профильных образовательных учреждениях далеко отстал от реалий и технологий сегодняшнего дня и преподаёт студентам старую информацию)</p>
Руководители территориальных органов образования, образовательных учреждений	<p>Поддерживать постоянную связь с профильными гос. структурами и структурами бизнеса через ежеквартальные совместные</p>

	<p>семинары и конференции по вопросам актуализации требований к специализации, приглашение ведущих специалистов таких организаций для проведения семинаров и учебных занятий для студентов. Возвращение практики СССР по отправке студентов на краткосрочную производственную практику по специальности на предприятия.</p>
--	---

Список использованных источников и литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 24.11.2019). – Текст : электронный.
2. Федеральный Закон «Об образовании в Российской Федерации» № 273-ФЗ от 29.12.2012 N 273-ФЗ) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 24.11.2019). – Текст : электронный.
3. [Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ \(ред. от 26.07.2019\) «Об образовании в Российской Федерации»](#) Ст. 10. Структура системы образования) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 24.11.2019). – Текст : электронный.
4. [Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ \(ред. от 26.07.2019\) «Об образовании в Российской Федерации»](#) Ст. 16. Реализация образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 24.11.2019). – Текст : электронный.
5. РКБ. Рейтинг РБК: 15 лидеров корпоративного образования. Электронный ресурс. URL: // <https://www.rbc.ru> (дата обращения: 24.11.2019). – Текст : электронный.
6. Овсянников А.А. «Система образования в России и образование России». Электронный ресурс. URL: // <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-obrazovaniya-v-rossii-i-obrazovanie-rossii> (дата обращения: 24.11.2019). – Текст : электронный.

ОСНОВЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассмотрены основные процессы цифровизации делопроизводства в системе государственного муниципального управления, связанные с переходом на электронный документооборот.

Ключевые слова: цифровая экономика, делопроизводство, электронная подпись, МФЦ.

M. AKOBYAN

BASICS OF DIGITALIZATION OF RECORDS MANAGEMENT IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. The article discusses the main processes of digitalization in the field of office work in the Public administration system associated with the transition of paper to electronic media.

Keywords: digital economics, records management, electronic seal, multifunctional center.

Актуальность темы настоящего исследования обусловлена осуществляемыми реформами и формированием инновационной экономики России. В целях широкомасштабной цифровизации жизнедеятельности⁵⁸ в Российской Федерации взят курс на динамическое развитие и реализацию государственной целевой программы.

«Цифровая экономика — это не отдельная отрасль, по сути это уклад жизни, новая основа для развития системы государственного управления, экономики, бизнеса, социальной сферы, всего общества», - отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин. – «Формирование цифровой

⁵⁷ Акобян Марина Аркадьевна – обучающийся четвертого курса (направление подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление») ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет»; г. Москва, Россия, E-mail: amaasa11998@mail.ru. Научный руководитель: Збышко Богдан Григорьевич – доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет»; г. Москва, Россия, E-mail: bg.zbyshko@mpgu.su

⁵⁸От недавно существовавших пейджеров к мобильным телефонам, Интернету и Рунету, айфонам и смартфонам, планшетам и широкомасштабной цифровизации, которая уже охватывает не только все население, а внедряется также в сферу экономики: производство, образование, здравоохранение, быт, культуру и науку, проникая во все без исключения аспекты жизнедеятельности.

экономики — это вопрос национальной безопасности и независимости России, конкуренции отечественных компаний»⁵⁹.

А так как делопроизводство всецело: от начала и до завершения охватывает буквально все сферы жизнедеятельности, то и следует рассмотреть особенности его цифровизации и возникающие при этом проблемы и вопросы.

Делопроизводство — это целый технологический комплекс по инициации, формированию, передаче (коммуникации), использованию (исполнению), сопровождению и хранению (архивированию) документов, как свидетельств статуса, состояния, результатов, истории, эволюции и т.д.

Как же цифровизация охватила систему делопроизводства?

Всесторонне, т.е. присутствует во всех его технологических стадиях;

Во-первых, в значительной мере обновились средства коммуникации, т.е. технологии передачи информации в различных видах и формах, включая электронные носители и мировую сеть Интернет.

Во-вторых, существенные изменения коснулись носителей информации от бумажных (перфоленты, перфокарты) и на магнитной ленте (диски, катушки, бобины), до различных видов электромагнитных волн, хранящихся на магнитных дисках и флеш-картах.

В-третьих, все изменения обусловили новые подходы к профессиональной подготовке государственных служащих и всех других пользователей цифровых технологий.

В-четвёртых, цифровые технологии становятся новым, быстроразвивающимся сегментом экономики, заполняющим все более весомый сектор народного хозяйства.

В-пятых, внедрение в жизнь цифровых технологий предопределило также необходимость обеспечения защиты сетей передачи информации и серверов, накопителей и иных носителей документов от несанкционированного проникновения и воровства, а также вредительства.

Поэтому рассмотрение особенностей цифровизации делопроизводства в системе государственного муниципального управления представляется весьма востребованным и своевременным.

Степень разработанности данной проблемы весьма широко представлена как в сети «Интернет», так и в научной литературе отечественных и зарубежных авторов.

Однако, существующие недостатки цифровизации, имеющее место мошенничество и кибератаки, а также взлом паролей, подделка электронной подписи и др., что обуславливает необходимость обеспечения надежного хранения и защиты информации, рассмотрены ещё в недостаточной мере.

Практика подтверждает наличие множества проблем на современном этапе развития цифровых технологий.

⁵⁹ Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам // Президент России. Официальный сайт. – 2017, 5 июл. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54983> (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

В рамках настоящей работы попробуем рассмотреть три аспекта, связанных с освоением новых технологий и предоставляемых услуг населению:

1) создание и развитие многофункциональных центров (далее - МФЦ), призванных улучшить взаимосвязь власти с населением в рамках рассмотрения многочисленных вопросов, обращений и предоставления востребованных документов;

2) процесс придания документу юридической силы и статуса посредством электронной подписи, которая не так давно стала внедряться в систему электронного документооборота;

3) о продолжающейся почти четверть века дискуссии о замене бумажных трудовых книжек на электронные и возникающие, в связи с этим подходы и мнения.

Что касается первого аспекта цифровизации предоставления властью всех уровней услуг населению посредством формирования и организации деятельности МФЦ, то сразу отметим, что весь комплекс работ в этом направлении осуществляется в соответствии с Федеральным законом "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" от 27.07.2010 № 210-ФЗ.

Многофункциональные центры в России (МФЦ) - организации, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, действия которых регламентированы и регулируются Федеральным законом № 210 - ФЗ⁶⁰.

Услуги предоставляются в электронном виде, по методике "одного окна", другими словами, заявитель обращается к свободному оператору с тем или иным запросом. Дальнейшие действия происходят на уровне взаимодействия между сотрудником МФЦ и государственным органом, при этом исключается участие заявителя.

Создание центров обусловлено целями совершенствования органов исполнительной власти в части улучшения качества и доступности предоставляемых услуг, развитием малого и среднего предпринимательства, уменьшением издержек бизнеса, открытость и прозрачность для населения. К началу 2018 года в России бесперебойно функционирует более трех тысяч центров и одиннадцати тысяч офисов по предоставлению услуг для граждан и гостей государства, что ускорило процесс предоставления услуг населению⁶¹.

Рассматривая второй аспект цифровизации, необходимо отметить, что, как и в первом случае весь комплекс работ осуществляется в соответствии с Федеральным законом РФ "Об электронной подписи" от 06.04.2011 № 63-ФЗ.

Электронная подпись – информация в электронной форме, которая присоединена к другой информации в электронной форме (подписываемой

⁶⁰ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

⁶¹ "Мои документы" – URL: <https://mfc-list.info> (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

информации) или иным образом связана с такой информацией, и которая используется для определения лица, подписывающего информацию⁶².

Выделяют три вида электронной подписи:

1) Простая электронная подпись (далее – ПЭП). Придает подписанному документу юридическую значимость только в случаях, прямо предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ, или соглашением между участниками электронного взаимодействия. Данный вид позволяет подтвердить авторство, но не гарантирует неизменность документа с момента подписания. Использование ПЭП для подписания электронных документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или в информационной системе, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, не допускается. Простая электронная подпись чаще всего применяется для получения доступа к возможностям Единого портала госуслуг.

2) Неквалифицированная электронная подпись (далее – НЭП) позволяет определить автора подписанного документа и доказать неизменность содержащейся в нем информации. Такая подпись подойдет для внутреннего документооборота, а также для отправки электронных документов из одной компании в другую. Во втором случае, стороны должны заключить между собой соглашение, устанавливающие правила использования и признания электронной цифровой подписи (далее – ЭЦП).

3) Квалифицированная электронная подпись (далее – КЭП) обладает всеми признаками некавалифицированной, однако она может быть получена только в удостоверяющем центре, аккредитованном Минкомсвязи России. Программное обеспечение, необходимое для работы с КЭП, должно быть сертифицировано Федеральной службой безопасности⁶³. Следовательно, квалифицированная ЭЦП наделяет документы полной юридической силой и соответствует всем требованиям о защите конфиденциальной информации. КЭП используется для сдачи отчетности в контролирующие органы государственной власти и для участия в электронных торгах.

Получить электронную подпись (ЭП, электронно-цифровая подпись, ЭЦП) надежнее всего в удостоверяющих центрах, аккредитованных при Ассоциации Электронных Торговых Площадок (АЭТП). Это гарантирует техническую совместимость используемых средств ЭЦП и соответствие нормам законодательства РФ. Заполнение заявки на ЭЦП обеспечивает безопасную отправку информации в АО «Аналитический центр». Данное юридическое лицо является центром авторизации АЭТП, что полностью исключает возможность приобретения поддельной или нефункционирующей подписи. Для того чтобы оформить электронную подпись, необходимо заполнить анкету. Анализ проводится по географическому признаку, по виду электронной подписи, а также по прочим индивидуальным особенностям

⁶² Федеральный закон от 06.04.2011 N 63-ФЗ (ред. от 23.06.2016) "Об электронной подписи" (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.12.2017) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

заявки на ЭЦП. В течение 1 рабочего дня с заявителем свяжется сотрудник назначенного удостоверяющего центра и проконсультирует по шагам, которые нужно предпринять, чтобы оформить электронную подпись. Услуга по получению электронной подписи платная⁶⁴.

Встречаются случаи подделки ЭЦП и проворачивать сделки с недвижимостью без участия и ведома собственников.

Яркий пример мошенничества произошел с жителем Москвы, который обнаружил в платежной квитанции чужую фамилию. Оказалось, что он сам якобы подарил свою квартиру еще в прошлом году. И подписал сделку электронной подписью, которую получил через личный кабинет на сайте Госуслуг. Но он сам не получал ЭЦП, квартиру свою никому не дарил⁶⁵.

От действий мошенников пострадали и другие люди, которые внезапно становились владельцами фирм с долгами или узнавали, что на них оформили кредит тоже с помощью ЭЦП.

В июне 2019 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации был внесен законопроект, призванный защитить недвижимость от подобных мошенничеств. В документе было предложено сделать переход прав собственности в электронном виде возможным при условии, что собственник заранее заявил в Росреестр о такой возможности. 24 июля этот закон был принят, в силу он вступил с 13 августа. Совершать сделки только с электронной подписью без письменного согласия собственника стало нельзя⁶⁶.

Если человек допускает проведение сделок с его недвижимостью в электронной форме с использованием ЭЦП, он должен подать в Росреестр заявление в бумажном виде и с личной подписью. Подать заявление можно через МФЦ либо почтой в Росреестр (во втором случае оно должно быть заверено у нотариуса).

8 ноября 2019 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла в первом чтении законопроект о серьезном ужесточении требований к удостоверяющим центрам электронной подписи. Выдавать подписи юридическими лицам смогут только ФНС и Центробанк, а госструктурам – Федеральное казначейство⁶⁷.

Таким образом, с каждым годом процесс внедрения ЭЦП становится более жестким и более безопасным для граждан, благодаря введению новых федеральных законов и работой государственных учреждений.

Последний процесс, который рассматривается в данной статье это электронная трудовая книжка. Государственная Дума приняла пакет

⁶⁴ "Единый портал электронной подписи" – URL: <https://iecp.ru/get-ep> (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

⁶⁵ Комсомольская правда. – URL: <https://www.kp.ru/daily/26979/4038526/> (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

⁶⁶ Законопроект «О защите недвижимости от мошенничества с использованием электронной подписи» // Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству. Официальный сайт. – 2019. 18 июля. – URL: http://www.komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/19441668/ (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

⁶⁷ URL: <http://duma.gov.ru/news/46874/> - Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (дата обращения: 20.11.2019).

законопроектов, внесенных правительством, о введении в России электронных трудовых книжек. Изменения вносятся в Трудовой кодекс, федеральный закон "Об индивидуальном учете в системе обязательного пенсионного страхования", а также в КоАП⁶⁸. Заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Андрей Турчак внес в Государственную Думу законопроект о внедрении электронной трудовой книжки, дающей работникам право выбора между бумажными и электронными трудовыми книжками, который рассмотрен в третьем чтении и принят Государственной Думой⁶⁹.

С 1.01.2020 года в России планируется ввести электронную трудовую книжку – новый формат хорошо знакомого всем документа. Цифровая трудовая книжка позволит обеспечить постоянный и удобный доступ работников к информации о своей трудовой деятельности, а работодателям откроет новые возможности кадрового учета.

Переход на электронные трудовые книжки добровольный и позволяет сохранить бумажную книжку столько, сколько это необходимо⁷⁰.

Электронная трудовая книжка не предполагает физического носителя и будет реализована только в цифровом формате. Также просмотреть сведения электронной книжки будет возможно в личном кабинете на сайте Пенсионного фонда России или на портале Госуслуг, а также через соответствующие приложения для смартфонов. При необходимости сведения электронной трудовой книжки будут предоставляться в виде бумажной выписки.

Кто впервые устроится на работу с 2021 года. У таких людей все сведения о периодах работы изначально будут вестись только в электронном виде без оформления бумажной трудовой книжки.

Остальным гражданам до 31 декабря 2020 года включительно необходимо подать письменное заявление работодателю в произвольной форме о ведении трудовой книжки в электронном виде или о сохранении бумажной трудовой книжки.

Россияне, которые подадут заявление о ведении трудовой книжки в электронном виде, получают бумажную трудовую на руки. При выдаче трудовой книжки в нее вносится запись о подаче работником соответствующего заявления.

У ЭТК есть ряд преимуществ, таких как: удобный и быстрый доступ к информации о трудовой деятельности, минимизация ошибочных, неточных и недостоверных сведений, дополнительные возможности дистанционного трудоустройства, высокий уровень безопасности и сохранности данных и др.

Таким образом, анализ современного состояния цифровизации российской жизнедеятельности выявил, что для получения положительных результатов необходимо эффективное развитие экономики и общества —

⁶⁸ РИА Новости – URL: <https://ria.ru/20191203/1561906069.html> (дата обращения: 18.12.2019).

⁶⁹ РБК: новости. URL: <https://www.rbc.ru/economics/14/05/2019/5cd988cf9a79472802fea5ec> (дата обращения: 18.12.2019).

только в этом случае цифровизация приведет к ожидаемым положительным результатам. Смысл внедрения цифровизации делопроизводства в системе ГМУ состоит в том, чтобы избавить бюрократическую машину делопроизводства от бумажных завалов. Именно для данной цели используется электронное делопроизводство и электронный документооборот. К тому же оно должно обеспечивать права и свободы человека и гражданина на информацию и надежное документальное обеспечение.

Список использованных источников и литературы:

1. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.
2. Федеральный закон от 06.04.2011 г. № 63-ФЗ (ред. от 23.06.2016) "Об электронной подписи" (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.12.2017) // // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.
3. О защите недвижимости от мошенничества с использованием электронной подписи // Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству. Официальный сайт. – 2019. 18 июля. – URL: http://www.komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti_Komiteta/item/19441668/ (дата обращения: 24.11.19). Текст : электронный.
4. URL: <https://www.rbc.ru/economics/14/05/2019/5cd988cf9a79472802fea5ec> – РБК: новости (дата обращения: 18.12.19). – Текст : электронный.
5. Заседание Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54983> – Официальный сайт Президента Российской Федерации (дата обращения: 24.11.2019). Текст : электронный.

РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ СЕГОДНЯШНЕГО ДНЯ

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению сущностного содержания, правовых аспектов и проблематики проводимой Правительством Российской Федерации реформы контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, реформа, контроль, надзор, регуляторная политика, регуляторная гильотина, регуляторные песочницы, органы государственной власти, бизнес.

D. GABOV

REGULATORY POLICY OF THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF TODAY

Abstract. The article is devoted to the review of the substantive content, legal aspects and problems of the control and supervisory activity reform conducted by the Government of the Russian Federation.

Keywords: the President of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation, reform, control, supervision, regulatory policy, regulatory guillotine, regulatory sandboxes, government agencies, business.

В ходе выступления 15 января 2019 года в рамках пленарной сессии «Национальные цели развития и глобальные тренды» на площадке X Гайдаровского форума, проводимого Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (далее – РАНХиГС), Председателем Правительства Российской Федерации (далее – Председатель Правительства) - Дмитрием Анатольевичем Медведевым был оглашен важный тезис о необходимости проведения

⁷¹ Габов Дмитрий Андреевич – обучающийся четвертого курса (направление подготовки 40.03.01 «Юриспруденция») юридического факультета имени М.М. Сперанского ИПиНБ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Россия; E-mail: dmandgabov@gmail.com. Научный консультант: Оробец Вячеслав Михайлович – доктор юридических наук, профессор кафедры предпринимательского, трудового и корпоративного права юридического факультета им. М.М. Сперанского ИПиНБ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО МПГУ, г. Москва, Россия; E-mail: vm.orobets@mpgu.su

реформы, способной коренным образом повлиять на отечественную правовую среду и экономическую ситуацию в стране – реформу регуляторной политики. Указанные новации ориентированы на обеспечение должного выполнения поставленной Президентом Российской Федерации (далее – Президент) – Владимиром Владимировичем Путиным задачи – осуществить национальный экономический рывок⁷² и сопутствующих задач и целей.

Как было подчеркнуто Д. А. Медведевым, Правительством Российской Федерации (далее – Правительство) с 2018 года осуществляется разработка и создание «дорожной карты» «регуляторной гильотины» как механизма совершенствования нормативной правовой базы, который будет способствовать более эффективной выработке и реализации государственной политики при создании драйверов экономического роста через построение новой формации отношений власти в лице контрольно - надзорных органов с предпринимательским сообществом. Одна из основных целей проводимой реформы регуляторной политики – это снижение избыточности требований органов государственной власти к бизнесу, которое будет способствовать повышению уровня своеобразной «дискретности» в рамках измененной законодательной базы для предпринимательства. Указанная избыточность обусловлена, прежде всего, наличием объективно устаревших и тормозящих экономический прогресс нормативных правовых актов, действие которых необходимо прекратить.

Создание «регуляторной гильотины» как концепции «отсечения всего неактуального и мешающего развитию» и прогрессивность введения указанного механизма в действие было поддержано Президентом Российского союза промышленников и предпринимателей (далее – РСПП) – Александром Николаевичем Шохиним, выступающим на Съезде РСПП, проходившем в рамках XII Недели российского бизнеса. РСПП имеет собственное структурное подразделение – Комитет по регуляторной политике. Комитетом осуществляется деятельность по установлению конструктивного диалога между бизнес-сообществом и государственной властью по вопросам регуляторной политики государства.

Реформа регуляторной политики, проводимая Правительством, нужно отметить, имеет действительно очень серьезный потенциал: ее результат как новый вектор развития взаимоотношений бизнеса и государства будет способствовать фокусировке предпринимателей непосредственно на осуществляемой ими деятельности, поскольку уменьшается нагрузка со стороны государственных органов власти, осуществляющих деятельность в сфере контроля и надзора. За счет указанного планируется обеспечить эффективность и ускорить темпы развития малого и среднего бизнеса и повышения привлекательности страны с точки зрения прямых и иных инвестиций.

⁷² См. Указ Президента Российской Федерации № 204 от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

Идеи о необходимости снижения избыточности уровня требований, оказывающих негативное влияние на экономическую среду, концептуально поддерживались экспертными, научными сообществами, а также предпринимательскими пулами достаточно давно. Одним из наиболее серьезных аргументов «за» было то, что отсутствие реформ регуляторной политики способно привести к стагнации, а далее и к постепенной девальвации всей системы права. Приводимый аргумент обусловлен тем, что принимаемые новые нормы, вне зависимости от их перспективности и прогрессивности, часто сталкиваются с принятыми ранее, уже не соответствующими современному уровню развития и не способными подстроиться под изменения, происходящие в обществе и государстве, нормами, по которым сложилась (не всегда положительная) правоприменительная практика. Организация деятельности не посредством «отсечения» неактуального, а посредством внесения точечных изменений, приобретающих постоянный характер, в старое законодательство для цели принятия нового, инвариантно:

- снижает и качество результатов законотворчества, и эффективность законодательного процесса в целом, реформативизировав его в «конвейер»;
- увеличивает и без того высокий уровень бюрократизации и загруженности регулируемых законом сфер;
- понижает темпы роста и тормозит развитие экономики.

В частности, в число поддерживающих реформу вошел и Центр стратегических разработок (далее – ЦСР), в состав совета которого входят государственные деятели и известные представители научного сообщества России, такие как: В.А. Мау, Д.Ф. Мезенцев, М.Л. Орешкин, Т.Я. Хабриева и другие. Так, в 2017 году ЦСР был совместно с экспертами Гарант подготовлен и опубликован доклад «Статистический анализ федерального законодательства»⁷³, в котором определялись перспективы развития отечественного законодательства, предлагались конкретные меры по совершенствованию нормативной базы в соответствии с выработанной стратегией социально-экономического развития страны. Составителями доклада было отмечено, что постоянное корректирование через поправки ключевых законодательных актов (на примере внесения изменений в действующие кодексы, в числе которых НК РФ, КоАП РФ, ЗК РФ, УПК РФ и другие) их сильно дестабилизирует. На основании приведенных сведений и статистических данных ЦСР было предложено создать обособленный орган, подотчетный напрямую Председателю Правительства, в полномочия которого входили бы вопросы осуществления дерегулирования определенных сфер.

При разработке проектной документации Правительством было также решено, что помимо «регуляторной гильотины», необходимо ввести в действие еще один механизм, способный существенно изменить подход

⁷³ Ткаченко Н.В. Статистический анализ федерального законодательства. URL: https://csr.ru/wp-content/uploads/2017/02/Issledovanie_TSSR_statistika-po-zakonoproektam.pdf (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

к нагрузке на предпринимательский сектор, рассмотреть его через иную призму, - механизм «регуляторной песочницы» (возможность внедрения новаций в условиях отказа от ограничений, условий, иных обременений, установленных нормативными правовыми актами, без риска их нарушения) (апробированный Центральным банком Российской Федерации метод разгрузки финансовых рынков в 2018 году).

Переход Правительства к активной фазе реализации реформы регуляторной политики произошел практически сразу после выступления Д.А. Медведева на Гайдаровском форуме. Так, в соответствии с подписанной резолюцией от 30 января 2019 года №ДМ-ПЗ6-608, Председателем Правительства Российской Федерации был дан ряд поручений Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителю Аппарата Правительства Российской Федерации, Председателю Правительственной комиссии по проведению административной реформы (далее – Руководитель Аппарата Правительства) – Константину Анатольевичу Чуйченко. Перечень поручений включал в себя совместную с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по нормативно-правовому регулированию в сферах осуществления государственного контроля (надзора), федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные функции, а также общественными объединениями предпринимателей, научными и экспертными организациями работу по:

- подготовке предложений по прекращению действия устаревших нормативных правовых актов в отдельных сферах государственного контроля (надзора);

- формированию и представлению федеральными органами исполнительной власти «дорожных карт», которыми регулируется вопрос о реализации механизма «регуляторной гильотины» в отдельных сферах государственного контроля (надзора)⁷⁴.

Говоря об оперативности проведения Правительством реформы, необходимо упомянуть о том, что Распоряжением Правительства Российской Федерации №288-р от 25 февраля 2019 года были внесены изменения в структуру Аппарата Правительства, в соответствии с которыми Департамент по формированию системы «Открытое правительство» был преобразован в Департамент регуляторной политики. Задачами нового структурного подразделения стали создание и совершенствование правовых механизмов, направленных на стимулирование экономического роста и развитие делового климата, то есть обеспечение проведения объявленной Президентом и Председателем Правительства глобальной реформы контроля и надзора⁷⁵.

⁷⁴ См. Резолюция Председателя Правительства Российской Федерации от 30 января 2019 года № ДМ-ПЗ6-608 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

⁷⁵ См. Распоряжение Правительства Российской Федерации №288-р от 25 февраля 2019 года «О преобразовании Департамента Правительства РФ» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

Также, важно упомянуть и о Постановлении Правительства «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 21 марта 2019 года №289, в соответствии с положениями которого регламентировался вопрос совершенствования деятельности контрольно-надзорных органов, применения методов оценки рисков в целях снижения общей административной нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности⁷⁶.

2 апреля 2019 года Д.А. Медведев на встрече с представителями малого и среднего бизнеса Пермского края, по итогам которой был сформирован перечень поручений профильным министерствам и ведомствам, отметил, что разработка «дорожной карты» завершена, и, в соответствии с ней к 1 января 2021 года механизм отказа от «ненужных нормативных актов», копившихся десятилетиями, существовавших и применяющихся еще со времен бытности Союза Советских Социалистических Республик, должен быть закреплен в федеральном законодательстве.

Министерством экономического развития Российской Федерации совместно с ЦСР и Инновационным Центром «Сколково» (далее – Сколково) был разработан проект федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (о функционировании «регуляторных песочниц»)⁷⁷. Указанный законопроект соответствует ключевым аспектам проводимой реформы контроля и надзора, но и предлагает конструктив и интересные изменения при выработке государственной политики в сфере реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»⁷⁸. Так, положениями указанного законопроекта закрепляется право и возможность внедрения новых электронных технологий при условии отсутствия ограничивающих факторов и условий, а также обременяющих обстоятельств, регламентированных законодательством, без риска вменения санкций со стороны государства. Также, авторами законопроекта предусмотрено, что Правительством (как ранее частично предлагалось ЦСР) должен быть:

- образован орган, наделенный полномочиями по координации деятельности при создании экспериментальных правовых режимов;
- рассмотрен вопрос о назначении органа, осуществляющего регулирование «регуляторных песочниц»;

⁷⁶ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2019 года №289 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

⁷⁷ Проект федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» от 18.04.2019 // Официальный интернет портал правовой информации Государственная система правовой информации. Режим доступа: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=90706> (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

⁷⁸ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.03.2019 №234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (вместе с «Положением о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации») // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

- создана публично-правовая компания, осуществляющая управление экспериментальными режимами;
- создан соответствующий реестр, который будет содержать необходимые сведения о «регуляторных песочницах».

По третьему пункту, вероятно, учитывая уровень вовлеченности и интегрированности в происходящие процессы, более конструктивной выглядела бы модель, при которой управление экспериментальными режимами будет возложено на Сколково, а не на планируемую к созданию организацию.

Также, безусловно, нельзя не поддержать решение о создании органа, подотчетного напрямую Председателю Правительства, за единственным исключением: создаваемый орган власти более целесообразно будет наделить полномочиями и по координации деятельности, и по регулированию «регуляторных песочниц». Указанное:

- обеспечит организацию единого центра компетенции, курирующего направление;
- не станет фактором перегруженности и серьезных структурных изменений в органе власти, который планируется назначить ответственным за регуляцию;
- снизит риск получения разногласий между акторами-регуляторами.

Проводя анализ реализуемой Правительством Российской Федерации перспективной реформы регуляторной политики государства, надо отметить, что, во многом, именно от ее итогов зависит, станет ли результат осуществленной и предстоящей к осуществлению законопроектной работы новым драйвером экономического роста.

Список использованных источников и литературы:

1. Указ Президента Российской Федерации №204 от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 02 марта 2019 года № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (вместе с «Положением о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации») // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2019 года №289 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

4. Распоряжение Правительства Российской Федерации №288-р от 25 февраля 2019 года «О преобразовании Департамента Правительства РФ».
5. Резолюция Председателя Правительства Российской Федерации от 30 января 2019 года № ДМ-ПЗ6-608// Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.
6. Проект федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» от 18.04.2019 // Официальный интернет портал правовой информации Государственная система правовой информации. Режим доступа: <https://regulation.gov.ru/projects#npra=90706> (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.
7. Ткаченко Н.В. Статистический анализ федерального законодательства. URL: https://csr.ru/wp-content/uploads/2017/02/Issledovanie_TSSR_statistika-po-zakonoproektam.pdf. (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

Е.О. ГОЛУБЯТНИКОВА⁷⁹

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

***Аннотация.** В настоящей работе приводится анализ государственной политики в сфере начального, среднего и высшего образования, реализуемой в странах, относящихся к разным группам по общественно-экономическим формациям.*

***Ключевые слова:** сфера образования, государственная образовательная политика, образовательная организация, США, Великобритания, ФРГ, Норвегия, Австралия, КНР.*

E. GOLUBYATNIKOVA

FOREIGN EXPERIENCE IN THE FORMATION AND

⁷⁹ Голубятникова Елизавета Олеговна – слушатель магистерской программы «Организация государственной гражданской службы (муниципальной службы)», (направление подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление») ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет»; г. Москва, Россия; E-mail: Liza@mail.ru. Научный руководитель: Шеркунов Сергей Александрович – кандидат экономических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», доцент ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»; г. Москва, Россия; E-mail: sa.sherkunov@mpgu.su

IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF EDUCATION

***Abstract.** This paper presents an analysis of the state policy in the field of primary, secondary and higher education, implemented in countries belonging to different groups of socio-economic formations.*

***Keywords:** education, state educational policy, educational organization, USA, great Britain, Germany, Norway, Australia, China.*

Любая государственная политика, в том числе в области образования, формируется, определяется государством, осуществляется от имени государства и проводится именем государства в лице его выборных органов и органов общественного самоуправления.

Образование представляет собой сферу общественной жизни, в которой самым тесным образом переплетаются интересы государства и граждан. Поэтому образовательная политика и крупномасштабные реформы в этой сфере, проводимые в настоящее время, представляют повышенный интерес не только для чиновников, занятых в системе управления образованием, преподавателей, но и для всех граждан, являющихся потребителями государственных услуг.

Сфера образования представляет собой объект правового регулирования не только в связи с реализацией конституционного права на образование и иных основных прав, и свобод граждан, но и как отрасль экономики, от состояния которой во многом зависит будущее государства.

Государственная образовательная политика – это система, которая призвана выполнять следующие функции⁸⁰:

- формирование правовой базы отрасли путем законотворчества и нормативных регуляторов функционирования всех уровней образования на государственном и региональном уровнях, обеспечивающих право всех граждан на получение качественного образования;
- концептуальные и программные разработки прогностического развития системы образования;
- формирование научно обоснованного социально-экономического заказа на качественное образование для различных категорий граждан;
- создание и обеспечение деятельности комплекса служб экспертизы и контроля качества образования в государстве и регионах;
- организация научного, научно-методического и внедренческого сопровождения стратегий развития образования.

Государственная политика в сфере образования реализуется посредством⁸¹:

⁸⁰ Зельгин С.Г. Образование как объект правового регулирования. Законодательство, регулирующее отношения в области образования // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2017. – № 2. – С. 24-26. – Текст : непосредственный.

⁸¹ Козырин А.Н., Трошкина Т.Н. Основные принципы государственной политики в сфере образования //

- нормативной составляющей (создания развитой нормативно-правовой базы, формирования самостоятельной отрасли законодательства в сфере образования);
- финансово-экономической составляющей (финансирование системы образования и создание благоприятных экономических предпосылок для развития российского законодательства);
- организационно-управленческой составляющей (формирование оптимальной структуры организации и управления образованием);
- кадровой составляющей (подготовка научно-педагогических кадров для сферы образования);
- академической составляющей (укрепление связи образования и науки);
- международной составляющей (развитие международных контактов и академической мобильности).

Для всех субъектов государственная образовательная политика должна быть единой, систематизированной и исключать разночтения с экономической, налоговой, бюджетной, социальной, внутренней, внешней, правовой и др. политиками государства.

Объектом государственной политики в сфере образования выступает механизм государственно-правового регулирования образовательных отношений, который является важным средством прогрессивного воздействия на данные отношения, содействует углублению правового регулирования образовательных отношений, позволяя более точно учесть особенности каждого их вида, делая их регламентацию более адекватной, учитывает специфику деятельности субъектов данных отношений.

Основными элементами механизма государственно-правового регулирования являются⁸²:

- правовые нормы;
- организационно-исполнительные правоприменительные акты;
- трудовые и гражданско-правовые отношения;
- организационно-управленческие отношения.

Государственная политика должна быть разработана с учётом модернизации процессов развития и поддержки социальной сферы государства.

Образовательным организациям необходимо руководствоваться смысловым содержанием понятий «образовательная политика» и «государственная политика в сфере образования» в процессе реализации своей деятельности, знать и активно применять механизмы прямого и косвенного государственного управления развитием сферы образования.

Для эффективного развития системы СПО профессиональным образовательным организациям необходимо постоянно сверять направления

Реформы и право. – 2015. – № 3. – С. 18-32. – Текст : непосредственный.

⁸² Братановский С.Н., Кочерга С.А. Принципы государственной политики в сфере образования Российской Федерации // Гражданин и право. – 2015. – № 1. – С. 38-48. – Текст : непосредственный.

и вектор своей деятельности, планы и стратегии развития с основными направлениями и ориентирами государственной политики в сфере образования.

Практически каждое государство обеспечивает гражданам базовый уровень образования – несколько (до 9) лет обучения в начальной и средней школе. В начальную школу обычно принимают всех – даже тех, кто не имеет гражданства страны. Государство заботится о том, чтобы дети были пристроены в течение дня и получили хотя бы минимальные знания.

Университетское образование чаще всего платное. Государство лишь контролирует его уровень. Обычно затраты на обучение одного студента или докторанта коррелируют со среднедушевым ВВП.

Но все же есть более состоятельные (или ставящие образование во главу угла) страны (в частности, Норвегия, Германия, Австралия), которые дают своим гражданам более высокий уровень образования, например, бесплатную учебу в профессиональном училище и (или) университете, отправляя школьников и студентов на учебу и стажировку за рубеж. Доля затрат на высшее образование в общественно-государственных расходах почти во всех странах Евросоюза колеблется между 2 и 3 % и составляет в среднем 5-7 % ВВП страны.

Для того чтобы студенты могли выбирать страну учебы, европейские государства подписали Болонскую декларацию (1999 г.), которая гарантирует создание единого европейского пространства высшего образования. К декларации постепенно присоединилось 49 стран, в том числе и не расположенных в Европе.

В странах, где студенты считаются финансово независимыми от родителей (США), они могут получать гранты и займы для покрытия стоимости обучения и проживания. Там же, где молодые люди (обычно до 23 или 26 лет), продолжающие обучение, рассматриваются как иждивенцы (Израиль), их родители получают пособия или право на налоговые вычеты.

Норвегия – один из самых крупных производителей нефти и газа в мире. ВВП этой небольшой страны составляет 2,9 трлн. норвежских крон (500,9 млрд. долл.), из которых 7,6 % тратится на образование.

Высокий процент расходов на образование позволил сделать в стране бесплатными как начальную, так и неполную и среднюю школу, а также бесплатной учебу в государственных университетах.

Образование в Норвегии начинается с шести и продолжается до 16 лет. Школьное образование делится на три этапа: начальная (*Barneskole*), неполная средняя (*Ungdomsskole*) и полная средняя школа (*Videregående skole*). За обучение на двух первых уровнях отвечают местные власти, за третий – региональные.

Обучение в полной средней школе (как общей, так и профессиональной) не обязательно, но большинство норвежцев все же предпочитают продолжать образование. В конце последнего года учебы сдают довольно серьезный экзамен, от результатов которого зависит возможность продолжить обучение в вузе, где нет вступительных экзаменов

— только конкурс документов.

Норвежская образовательная политика основана на принципе всеобщих равных прав для всех независимо от социокультурной принадлежности. Особые условия создаются для учеников, для которых норвежский язык не является родным, а также для детей с особыми потребностями.

Образование во всех государственных вузах бесплатное не только для самих норвежцев, но и для граждан других стран. Норвежским студентам, которые не имеют права работать во время учебы (будущим бакалаврам это запрещено, а у магистров есть ограничения по часам), выдают ссуды на очень льготных условиях, возвращать которые можно после окончания учебы и получения работы по специальности.

Норвегия – одна из немногих стран в мире, где можно бесплатно получить степень MBA (Master of Business Administration).

США – самый крупный инвестор в образование, тратит на образование около 7,5 % ВВП, который составляет 15,811 трлн. долл. В США проживает 4 % детей и молодежи мира, а на сферу образования приходится 28 % мирового бюджета.

Вопросы образования не упомянуты в Конституции США, и традиционно ими занимаются местные власти. Государственная система образования в Америке практически отсутствует. Несмотря на то что начальная и средняя школа финансируются за счет бюджета и в младших классах бесплатны даже канцелярские принадлежности, уровень преподавания в них может разительно отличаться.

Школы могут быть государственные, частные, религиозные. Дети с особенностями развития или здоровья могут выбрать и домашнюю форму обучения.

Жизнь в Америке построена вокруг школ. Даже стоимость недвижимости может различаться в разы в зависимости от того, насколько престижна школа, расположенная в районе.

В США нет единой для всех учебной программы. Содержание и объем материала, а также учебники выбирают преподаватели. В результате ученики оканчивают школу с довольно разным уровнем знаний.

Приемных экзаменов в вузы нет. Зачисление в колледж осуществляется по результатам специального общефедерального теста на интеллектуальные способности выпускников (*SAT, Scholastic Aptitude Test*) и среднему баллу оценок по основным предметам. Кроме того, студент пишет эссе, которое задумано как аналитическая автобиография, призванная дать представление о ценностях и идеалах абитуриента.

В США около 4,3 тыс. колледжей и университетов. Различие между ними в том, что обычно университет намного крупнее, в нем учится большее число студентов и состоит он из нескольких колледжей. Например, в Гарвардский университет входят медицинский и инженерный колледжи, бизнес-школы и т. д.

Существуют колледжи с двухгодичным (*junior, или community college*) и четырехгодичным обучением. В *junior college*, как правило, учатся

студенты, живущие дома, и часть расходов на их учебу берут на себя местные власти. Поэтому обучение в нем для местного населения дешевле.

Китай тратит на образование около 4 % ВВП, который составляет 51,93 трлн. китайских юаней или 8,23 трлн. долл. Закон КНР об обязательном образовании гласит, что каждый ребенок имеет право на начальное и неполное среднее образование независимо от его пола, а также экономической и социокультурной принадлежности его семьи. Впрочем, это не избавляет среднестатистическую семью от дополнительных трат.

Результаты социологических исследований показали, что расходы на образование в китайских семьях составляют почти треть семейного бюджета. Связано это с тем, что общий уровень образования в стране довольно невысок из-за многочисленности населения и неравномерности экономического и культурного развития разных районов. Но в КНР быстро поняли, какой авторитет на международной арене приносят стране победы школьников, и Китай стал одним из лидеров школьно-олимпийского движения.

Вузы и школы в Китае отличаются повышенным уровнем нагрузки, ведь дополнительно к общим дисциплинам учащиеся должны правильно писать и произносить несколько тысяч иероглифов. Учитывая это, департамент образования в Пекине принял постановление, в соответствии с которым занятия в школе начинаются с 8 утра и длятся не более восьми часов в день с большим перерывом, во время которого ребенок может поесть и отдохнуть.

Государственное образование бесплатно, но бюджетных мест не так уж много. Конкурс на них иногда составляет 200-300 человек на место. Остальные студенты учатся за деньги (меньшие, чем в Западной Европе, Америке или даже в России). За учебу каждый студент ежегодно платит 300–700 долл. Если денег в семье недостаточно, есть возможность взять государственный кредит. Причем если студент выбирает востребованную в стране специальность и после окончания работает, скажем, агрономом, то ссуду возвращать не придется.

Великобритания тратит на образование более 6 % ВВП, который составляет около 2,4 млрд. долл. Образование в Великобритании является обязательным для всех граждан в возрасте от 5 до 16 лет. Существует два сектора образования: государственный (бесплатный) и частный (платный), но все школы придерживаются единого образовательного минимума.

Все государственные и частные школы готовят детей к получению GCSE (*General Certificate of Secondary Education*) – общего свидетельства о среднем образовании, или GNVQ (*General National Vocational Qualification*) – национального свидетельства о профессиональной квалификации. Далее подростки 16-18 лет могут продолжить обучение в школе для подготовки к поступлению в университет (*Sixth Form*).

Британские вузы принимают студентов с 18 лет. Все они платные, но для одаренных студентов существует система стипендий и грантов, частично или полностью покрывающих расходы на образование. При поступлении или

заявке на грант приветствуются не только учебные, но и спортивные успехи.

Всего в Англии 180 вузов, из которых 102 университета. Большая часть университетов является государственной, их контролируют специальные государственные агентства, которые следят за уровнем преподавания. Обычно вузы делят на два вида: новые и старые. Считается, чем старше университет, тем качественнее полученное в нем образование. Под категорию «старые университеты» попадают вузы, образованные в XI–XVI веках. Остальные относятся к новым.

Как правило, в новые вузы поступить легче, требования к абитуриентам не такие строгие, поступить в новый вуз можно и после 30 лет, а в старые – только до 23. Преимущество английского образования в том, что студенты учатся меньше, но проходят серьезную практику в ведущих британских компаниях. После такого образования они желанные сотрудники на предприятиях в любой стране.

Список использованных источников и литературы:

1. Братановский С.Н., Кочерга С.А. Принципы государственной политики в сфере образования Российской Федерации // Гражданин и право. – 2015. – № 1. – С. 38-48. – Текст : непосредственный.
2. Зельгин С.Г. Образование как объект правового регулирования. Законодательство, регулирующие отношения в области образования // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2017. – № 2. – С. 24-26. – Текст : непосредственный.
3. Козырин А.Н., Трошкина Т.Н. Основные принципы государственной политики в сфере образования // Реформы и право. – 2015. – № 3. – С. 18-32. – Текст : непосредственный.

Г.А. ЗЕНЗИНОВ⁸³

О ПРОБЛЕМАХ ОФИЦИАЛЬНОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В ПЕЧАТНЫХ ИЗДАНИЯХ

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые проблемы официального опубликования нормативных правовых актов в

⁸³Зензинов Глеб Алексеевич – аспирант кафедры теории и истории права и государства ФГБОУ ВО «Омский государственный университет имени Ф.М. Достоевского», г. Омск, Россия, E-mail: ZenzinovGA@mail.ru
Научный консультант: Оробец Вячеслав Михайлович – доктор юридических наук, профессор кафедры предпринимательского, трудового и корпоративного права юридического факультета им. М.М. Сперанского ИПиНБ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, заведующей кафедрой государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО МПГУ, г. Москва, Россия; E-mail: vm.orobets@mpgu.su

нормотворческом процессе. В частности, при подготовке каждого изменения законодательного акта требуется указывать предыдущие источники его официального опубликования в Российской газете или Собрании законодательства Российской Федерации. При этом, в настоящее время юристы в своей работе практически не используют их печатные издания, предпочитая справочные правовые системы «Консультант Плюс», «Гарант» и официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. В этой связи, практическая целесообразность выполнения данного требования вызывает сомнение.

Ключевые слова: официальное опубликование, нормативный правовой акт, нормотворчество.

G. ZENZINOV

CHALLENGES OF ENACTMENTS OFFICIAL PUBLICATION IN PRINT MEDIA

Abstract. *The article deals with some issues of regulatory legal acts official publication in law-making process. Specifically, every new regulatory changes claims to rehearse all previous editions in print publication (Corpus of legislative acts of the Russian Federation or the Newspaper). With that at this stage lawyers are not using these old print publication editions in their practice and opt assistances systems to work with the legislation as «Consultan Plust», «Garant» and www.pravo.gov.ru. In this regard, the practical feasibility of meeting this requirement is questionable.*

Keywords: official publication, enactment, rule-making.

Частью 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации установлено требование об обязательности официального опубликования законов и любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, как необходимого условия для их применения.

При этом акты, не опубликованные в предусмотренном порядке, «не влекут правовых последствий как не имеющие юридической силы и не могут регулировать соответствующие правоотношения независимо от выявления указанных нарушений в судебном порядке»⁸⁴.

Под официальным опубликованием нормативного правового акта понимается «помещение полного текста документа в специальных изданиях,

⁸⁴Пункт 6.2. Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов». – Текст : электронный.

признанных официальными действующим законодательством»⁸⁵.

В федеральном законодательстве порядок опубликования регламентирован в отношении поправок к Конституции Российской Федерации⁸⁶, федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов палат Федерального Собрания⁸⁷, нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации⁸⁸ и муниципальных правовых актов⁸⁹. Кроме того, такой порядок определен указами Президента Российской Федерации от 05.04.1994 г. № 662⁹⁰ и от 23.05.1996 г. № 763⁹¹.

Основными источниками официального опубликования нормативных правовых актов являются «Парламентская газета», «Российская газета» и «Собрание законодательства Российской Федерации».

Справочно:

«Парламентская газета» является официальным периодическим изданием Федерального Собрания Российской Федерации. Обязательному опубликованию в «Парламентской газете» подлежат те акты палат Федерального Собрания, по которым имеются решения палаты, принявшей эти акты, об обязательном их опубликовании.

В Собрании законодательства Российской Федерации публикуются федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации о толковании Конституции Российской Федерации и о соответствии ей законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации или отдельных положений перечисленных актов.

«Российская газета» является ежедневным печатным изданием, в котором публикуются нормативные правовые акты и правовые акты высших органов государственной власти⁹².

⁸⁵ Ашомко Т.А., Силкина А.В., Тохтамуратов Б.Е., Цыганков Э.М. Правовые акты в сфере налогообложения – Текст : непосредственный.

⁸⁶ Статья 12 Федерального закона от 04.03.1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» – Текст : электронный.

⁸⁷ Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

⁸⁸ Статья 8 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в отношении). – Текст : электронный.

⁸⁹ Статья 47 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статья 12 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». – Текст : электронный.

⁹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 05.04.1994 № 662 «О порядке опубликования и вступления в силу Федеральных законов». – Текст : электронный.

⁹¹ Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти». – Текст : электронный.

⁹² Сальников И.В. Комментарий к Федеральному закону от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» (постатейный). – Текст : непосредственный.

Законы, акты палат Федерального Собрания, Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации также могут быть опубликованы в иных печатных изданиях или доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи.

Вместе с тем, официальное опубликование в бумажном виде «не позволяет ознакомиться с актуальной редакцией нормативного правового акта, когда нет его единого официального текста, в случае внесения в базовый текст каких-либо изменений или дополнений»⁹³.

Кроме того, сами печатные издания находятся в ограниченном доступе и в настоящее время практически не используются юристами в их текущей работе.

Действительно, в условиях, когда информационные системы стали частью повседневной жизни, а количество утверждаемых нормативных правовых актов ежегодно возрастает, упрощение доступа и поиска правовой информации становится особенно актуальным.

В этой связи становится очевидна «необходимость создания механизма обеспечения единства правового пространства России, который позволил бы оптимизировать взаимодействие системы федерального законодательства и региональных законодательных систем на основе положений Конституции Российской Федерации».

Потребность в официальном электронном опубликовании нормативных правовых актов также связана с тем, что «от государственных органов требуется размещать тексты нормативных актов, регулирующих их деятельность, на своих официальных сайтах»⁹⁴.

В результате «при построении информационного общества особое место занимают вопросы создания государственной системы правовой информации, поскольку без решения этого вопроса сложно реализовать задачи обеспечения конституционных прав граждан по доступу к информации, ее полноте, достоверности, актуальности»⁹⁵.

По мнению Генерального директора ЗАО «Консультант Плюс» Д.Б. Новикова⁹⁶, «система распространения правовой информации»⁹⁷ должна обеспечивать каждому гражданину следующее:

⁹³ Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. Москва, 2007. С. 339. – Текст : непосредственный.

⁹⁴ Червяковский А.В. Проблемы официального опубликования нормативных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 17-20. – Текст : непосредственный.

⁹⁵ Филатова Л.В. «Развитие государственных электронных сервисов в области правовой информации».

⁹⁶ Основные принципы построения эффективной СРПИ (Доклад Генерального директора ЗАО «Консультант Плюс» Д.Б. Новикова) <http://www.consultant.ru/about/nc/legalinfo/doklad/> – Текст : электронный.

⁹⁷ Под системой распространения правовой информации в электронном виде понимается «комплекс из нормативных актов и технических стандартов, определяющих порядок распространения правовой информации, а также деятельность органов власти и независимых распространителей, которые обеспечивают соответствующую подготовку, хранение и распространение правовой информации в целях максимального удовлетворения потребностей граждан».

- принципиальную возможность получать правовую информацию в электронном виде или базовый уровень доступа к правовой информации;
- возможность получать правовую информацию в электронном виде с необходимым для каждого гражданина уровнем сервиса, то есть возможность получать услуги с добавленной стоимостью. Отметим, что в первоочередные (на ближайшие 3-5 лет) задачи СРПИ не следует включать:
 - задачу создания системы официального опубликования в электронном виде;
 - задачу создания специальной системы распространения правовой информации, ориентированной на пользователей в государственных органах власти и управления».

В результате принятых мер с 10.11.2011 список источников официального опубликования был дополнен Официальным интернет-порталом правовой информации pravo.gov.ru⁹⁸.

Pravo.gov.ru является сетевым изданием и входит в государственную систему правовой информации, функционирование которой обеспечивает ФСО России.

На данном интернет-портале размещаются (опубликовываются):

- международные договоры Российской Федерации, вступившие в силу для Российской Федерации, и международные договоры, которые временно применяются Российской Федерацией (за исключением договоров межведомственного характера);
- законы о поправках в Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы;
- указы и распоряжения Президента Российской Федерации;
- постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам, отнесенным к его ведению частью 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации;
- постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам, отнесенным к ее ведению частью 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации;
- постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;
- ведомственные акты федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов Российской Федерации, в том числе нормативные правовые акты, признанные Минюстом России не нуждающимися в государственной регистрации⁹⁹;
- законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской

Там же.

⁹⁸ Изменения в состав источников официального опубликования внесены Федеральным законом от 21.10.2011 № 289-ФЗ. – Текст : электронный.

⁹⁹ Пункт 17 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009. – Текст : электронный.

Федерации¹⁰⁰;

– постановления Конституционного Суда Российской Федерации, определения Суда об их разъяснении, а также иные решения Суда, которыми предусмотрен такой порядок размещения (опубликования).

В порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации, на pravo.gov.ru могут быть размещены (опубликованы) иные акты палат Федерального Собрания, других органов государственной власти Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

Как следует из пояснительной записки к законопроекту, которым был расширен перечень источников официального опубликования правовых актов¹⁰¹, «официальное опубликование в электронном виде позволит повысить оперативность и достоверность официальных публикаций правовых актов, обеспечить свободный доступ государственных и муниципальных органов, организаций, юридических и физических лиц к официальным текстам правовых актов».

Вместе с тем, произошедший переход к использованию интернет-портала правовой информации pravo.gov.ru в качестве единого источника электронного официального опубликования должен повлечь за собой изменения и в юридической технике и процессе оформления проектов нормативных правовых актов.

Для российского законотворческого процесса всегда было характерно принятие законов, вносящих поправки в уже действующие. При этом в настоящее время существует проблема, связанная с порядком оформления проектов федеральных законов, в результате которой разработчики вынуждены указывать в тексте не только источник официального опубликования самого законодательного акта, но и источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в такой законодательный акт.

Это обусловлено тем, что в Порядке указания официальных источников опубликования содержится требование о том, что если в законодательный акт вносятся изменения или законодательный акт признается утратившим силу, то обязательно указывается источник его официального опубликования¹⁰².

При этом при внесении изменений в законодательный акт указывается не только источник официального опубликования самого законодательного акта, но и источники официального опубликования всех последующих изменений, внесенных в такой законодательный акт¹⁰³.

¹⁰⁰ Опубликование законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации на www.pravo.gov.ru осуществляется в течение 10 дней со дня их подписания либо после дня их государственной регистрации.

¹⁰¹ <http://sozd.duma.gov.ru/bill/568029-5>– Текст : электронный.

¹⁰² Пункт 32 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата ГД ФС РФ от 18.11.2003 № вН2-18/490).

¹⁰³ Пункты указанных 38-42 Методических рекомендаций.

На практике выполнение данного требования сопряжено со значительными временными издержками разработчиков, которые непосредственно подготавливают редакции законопроектов, а также сотрудников правовых департаментов отраслевых федеральных министерств и Минюста России. Это особенно характерно для изменений в Кодекс об административных правонарушениях, Налоговый кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации и ряд других законов, где перечисление статей может занимать ни один лист. В качестве примера можно привести Федеральный закон от 02.10.2018 № 347-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Проблема перечисления источников официального опубликования также существует и в отношении проектов ведомственных нормативных правовых актов. В качестве примера можно привести проект приказа Минтранса России «О внесении изменений в Правила технической эксплуатации железных дорог Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 21 декабря 2010 г. № 286».

При этом практическая целесообразность выполнения данного требования, в особенности в условиях функционирования официального интернет-портала правовой информации (pravo.gov.ru)¹⁰⁴ и справочных правовых систем «Консультант Плюс», «Гарант» и других систем вызывает сомнение.

Таким образом, актуальным остается вопрос корректировки существующих подходов в юридической технике и правилах оформления проектов нормативных правовых актов в части исключения обязательного требования об указании в их тексте источников официального опубликования.

Полагаю, что исключение обязанности указывать источники официального опубликования предыдущих редакций в тексте подготавливаемых нормативных правовых актов позволит существенным образом упростить процесс их оформления и сократить время на проверку и повторное согласование (в случае допущенной технической ошибки либо опубликования в период подготовки более поздней редакции упоминаемого в тексте нормативного правового акта).

Данный вопрос уже прорабатывается федеральными органами исполнительной власти в рамках перевода нормотворческой деятельности в цифровой формат. Так согласно полученной от Минюста России позиции, в будущем планируется создавать в автоматическом режиме текст проекта нормативного правового акта с учетом внесенных в него ранее изменений,

¹⁰⁴ Указанные Методические рекомендации также нуждаются в переработке, поскольку в них отсутствует источник официального опубликования – pravo.gov.ru, который предусмотрен статьей 4 Федерального закона от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

что исключит необходимость перечисления в его тексте источников официального опубликования по всем произошедшим изменениям.

Список использованных источников и литературы:

1. Конституция Российской Федерации // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия Проф. – Текст : электронный.
2. Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия Проф. – Текст : электронный.
3. Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия Проф. – Текст : электронный.
4. Указ Президента Российской Федерации от 05.04.1994 № 662 «О порядке опубликования и вступления в силу Федеральных законов» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия Проф. – Текст : электронный.
5. Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата ГД ФС РФ от 18.11.2003 № вн2-18/490) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия Проф. – Текст : электронный.
6. Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия Проф. – Текст : электронный.
7. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. Москва, 2007. С. 339. – Текст : непосредственный.
8. Основные принципы построения эффективной СРПИ (Доклад Генерального директора ЗАО «Консультант Плюс» Д.Б. Новикова) <http://www.consultant.ru/about/nc/legalinfo/doklad/> // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия Проф. – Текст : электронный.
9. Государственная система правовой информации <http://www.pravo.gov.ru/> // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия Проф. – Текст : электронный.

10. Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы <http://sozd.duma.gov.ru/> // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия Проф. – Текст : электронный.
11. Письмо Минюста России от 19.09.2018 № 13-124340/18// Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия Проф. – Текст : электронный.
12. Ашомко Т.А., Силкина А.В., Тохтамуратов Б.Е., Цыганков Э.М. «Правовые акты в сфере налогообложения» – Текст : непосредственный.
13. Сальников И.В. Комментарий к Федеральному закону от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» (постатейный) / отв. ред. К.А. Ишеков. – Текст : непосредственный.
14. Филатова Л.В. Развитие государственных электронных сервисов в области правовой информации // Российская юстиция. – 2012. – № 4. – С. 42 – 45. – Текст : непосредственный.
15. Червяковский А.В. Проблемы официального опубликования нормативных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 12. – С. 17-20. – Текст : непосредственный.

И.С. КЛЮЕВА¹⁰⁵

ФОРМИРОВАНИЕ КОРПОРАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

***Аннотация.** В статье рассмотрены подходы к пониманию сущности понятий «организационная культура» и «корпоративная культура». Определена актуальность процесса формирования корпоративной культуры на государственной службе.*

***Ключевые слова:** организационная культура, корпоративная культура, государственная служба.*

¹⁰⁵ Ключева Ирина Сергеевна – обучающийся четвертого курса (направление подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление») ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», г. Москва, Россия; E-mail: iirinko98@mail.ru. Научный руководитель: Шеркунов Сергей Александрович – кандидат экономических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», доцент ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»; г. Москва, Россия; E-mail: sa.sherkunov@mpgu.su

THE FORMATION OF CORPORATE CULTURE IN THE PUBLIC SERVICE

***Abstract.** The article considers approaches to understanding the essence of the concepts of “organizational culture” and “corporate culture”. The relevance of the process of formation of corporate culture in the public service is studied.*

***Keywords:** organizational culture, corporate culture, public service.*

На сегодняшний день существует свыше ста научных определений понятий «организационная культура» и «корпоративная культура».

Большинство отечественных и зарубежных авторов отождествляют понятия «организационная культура» и «корпоративная культура». Другие же авторы различают понятия, поскольку не любая организация является корпорацией. Так, например, доктор экономических наук Т.О. Соломанидина утверждает, что «организационная культура» является более широким понятием нежели «корпоративная культура», так как не всякая организация или компания является корпорацией¹⁰⁶, то есть «организационная культура» является более широким понятием, чем «корпоративная культура».

Соотношение и связь понятий «организационная культура» и «корпоративная культура» зависят от подразумеваемого определенным автором смыслового значения слова «корпорация»: корпорация как субъект права или социальный тип организации.

Корпоративная культура относится к неформальной структуре коммуникативных связей организации и соединяет в целостную, единую, направленную на выполнение общих задач систему; взгляды, цели, верования и убеждения всех членов неформальных и формальных групп, объединенных в единую организацию. Организационная и корпоративная культуры равнозначны и выступают системообразующими элементами общей культуры организации.

Первое понятие корпоративной культуры было введено в 1982 К. Голдом. Он полагал, что корпоративная культура – это уникальные характеристики воспринимаемых особенностей организации, т.е. то, что отличает ее от остальных фирм отрасли. В 1987 году К. Шольц считал, что корпоративная культура – это невидимое, неявное и неформальное сознание организации, управляющее поведением людей и, в свою очередь, формируемое под воздействием их поведения.

В 1998 году Р.Л. Кричевский полагал, что корпоративная культура охватывает большую часть явлений материальной и духовной жизни трудового коллектива: доминирующие в нём моральные ценности и нормы,

¹⁰⁶ Соломанидина Т.О. Организационная культура компании :Учебное пособие. – Москва : ИНФРА-М, 2007. – С.7-9. – Текст : непосредственный.

принятый кодекс поведения. В 2006 году А.В. Аверин указывал на то, что корпоративная культура – это сложное социокультурное явление, основывающееся на ценностях «общей судьбы», творчества, профессионализма, саморазвития и самовыражения, «соучастия» личности в деятельности современной корпорации и общества». Корпоративная культура обеспечивает эффективность развития духовной и интеллектуальной энергии каждого участника постиндустриального производства.

В 2014 году М.В. Соловьева пишет: «Корпоративная культура является сложным социальным явлением, формирующимся внутри организации под воздействием ряда факторов. Корпоративная культура формирует долговременную, устойчивую мотивацию персонала, сориентированную на достижение стратегических целей организации».

Следует отметить, что, несмотря на очевидное разнообразие толкования и определений дефиниции «корпоративная культура», многие авторы отмечают ряд общих подходов. Так, в большинстве определений исследователи выделяют:

1) комплекс (образцы) базовых предположений, которых придерживаются сотрудники организации в своих действиях и поведении. Такие предположения, как правило, связаны с видением окружающей индивида среды (группы, фирмы, общества, мира) и регулирующих её переменных (природа, время, работа, пространство, отношения и т.д.). При этом часто трудно сформулировать это видение применительно к определенной организации.

2) ценностные ориентации (ценности), которых может придерживаться индивид, являются второй общей категорией, включаемой исследователями в определение корпоративной культуры. Ценности выступают ориентиром для индивида в сфере того, что считается допустимым/недопустимым в его поведении.

Общепринятая ценность помогает индивиду понять то, как он должен действовать в определенной ситуации.

3) третьим общим атрибутом понятия «корпоративная культура» выступает «символика», посредством которой ценностные ориентации «передаются» членам организации. В настоящее время в большинстве организаций существуют специальные, предназначенные для всех документы, в которых детально описаны ценностные ориентации фирмы¹⁰⁷.

Одной из главных причин разнообразия в существующих точках зрения на понимание сущности корпоративной культуры заключается в том, что различные авторы акцентируют внимание на разных ее аспектах. Следует отметить, что не представляется возможным считать правильным какой-то один из вышеуказанных подходов к пониманию сущности «корпоративной культуры».

¹⁰⁷ Макаронина Л.А. Корпоративная культура организации как фактор развития организационной культуры личности // Омский научный вестник. – 2011. – № 2. – С. 14-26. – Текст : непосредственный.

Анализ представленных определений корпоративной культуры позволяет выделить ряд присущих ей черт, являющихся бесспорными и наиболее часто отмечаемых различными авторами: корпоративная культура – это совокупность духовных, материальных, социальных ценностей, созданных и создаваемых работниками организации в процессе трудовой деятельности и отражающих индивидуальность и неповторимость конкретной организации; систематизация основополагающих представлений и ценностей о фирме и труде ее сотрудников; в зависимости от этапа развития фирмы, ценности могут существовать в различных формах: в форме предположений (на этапе активного поиска определенной корпоративной культуры), установок, убеждений и ценностных ориентаций (при условии практически сформировавшейся корпоративной культуры), правил общения, норм поведения и стандартов трудовой деятельности (в условиях полностью сформировавшейся корпоративной культуры); определение общих правил и моделей поведения; основными составляющими (элементами) корпоративной культуры являются миссия, ценности, цели фирмы, нормы поведения и соответствующие кодексы, ритуалы и традиции; элементы и ценности корпоративной культуры не нуждаются в доказательствах, они принимаются на веру, передаются от поколения к поколению, формируя корпоративный дух фирмы, соответствующий её идеальным устремлениям.

В начале 90-х годов XX века началось создание правового социального государства: трансформировалась система государственного управления, внедрялся принцип разделения властей, партийная деятельность отделялась от госслужбы и т.д. В то же время становление новой демократической корпоративной культуры госслужбы происходило скачкообразным путем, поскольку старая советская бюрократическая модель утратила свои стратегические цели, вследствие чего возникла неопределенность в деятельности госслужбы, организации и функционировании, средствах и методах ее работы. Признаком хаотичного состояния выступали постоянные реорганизации госорганов, постоянно проводимые сокращения численности госслужащих, значительные отклонения в их деятельности и поведении госслужащих от существующих норм, правил, стандартов, широкое распространение в сфере госслужбы бюрократизма, коррупции, равнодушия к работе, массовые переходы госслужащих в коммерческие и иные негосударственные структуры и т.д.

При этом нельзя не отметить, что в истории развития корпоративной культуры на государственной службе имеется достаточно содержательных и интересных и дел, поэтому не представляется ее однозначно оценить. И тем не менее многочисленные факты указывают на то, что отечественное чиновничество зарекомендовало себя в большей степени консервативным, нежели прогрессивным из-за его корпоративных традиций, закрытости системы, отсутствия подконтрольности и подотчетности обществу.

Преобразование российского общества, реформа государственного управления, постепенная децентрализация общегосударственных функций остро ставят вопрос о кадровом укреплении аппарата властных структур и

повышении эффективности управленческой деятельности в сфере государственной службы. Многие из этого оказывают влияние на происходящие в них процессы и организационное поведение работников. Корпоративная культура может сыграть существенную роль в мобилизации всех ресурсов государства на достижение целей или, наоборот, стать тормозом ее дальнейшего развития, поэтому особую актуальность в настоящее время приобретает вопрос возможности воздействия на процессы формирования, поддержания или изменения корпоративной культуры на государственной службе¹⁰⁸.

Список использованных источников и литературы:

1. *Макаронина Л.А.* Корпоративная культура организации как фактор развития организационной культуры личности // Омский научный вестник. – 2011. – № 1. – С. 14-26.
2. *Соловьева М.В.* Корпоративная культура госслужащих // Международный научно-исследовательский журнал. – 2014. – № 2. – С. 56-62.
3. *Соломанидина Т.О.* Организационная культура компании: Учебное пособие. – Москва : ИНФРА-М, 2007. – 624 с. – Текст : непосредственный.
4. *Устичева Е.Г.* Формирование корпоративной культуры российской государственной службы // Экономика труда. – 2015. – № 7. – С. 61-75. – Текст : непосредственный.
5. *Шедий М.В.* Корпоративная культура государственной службы: ретроспектива и перспектива // Наука и современность. – 2011. – № 4. – с. 50-64. – Текст : непосредственный.

О. С. ЛОСЕВА¹⁰⁹

О КОНКУРСНОМ ОТБОРЕ КАНДИДАТОВ НА СЛУЖБУ В ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматривается порядок поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, критерии оценки и требования к кандидатам.

Ключевые слова: кадровая политика, служба в ОВД РФ, полиция.

¹⁰⁸ Соловьева М.В. Корпоративная культура госслужащих // Международный научно-исследовательский журнал. – 2014. – № 2. – С. 56-62. – Текст : непосредственный.

¹⁰⁹ Лосева Ольга Сергеевна, слушатель магистерской программы «Организация государственной гражданской службы (муниципальной службы)» направления подготовки 38.04.04 – Государственное и муниципальное управление, ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», г. Москва, Россия; e-mail: olga.loseva3@gmail.com.

ABOUT COMPETITION SELECTION OF CANDIDATES FOR SERVICE TO THE BODIES OF THE INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION

***Abstract.** The article discusses the procedure for entering the service of the internal affairs bodies of the Russian Federation, evaluation criteria and requirements for candidates.*

***Keywords:** personnel policy, service in the Department of Internal Affairs of the Russian Federation, police.*

Грамотно подобранные кадры – залог успеха функционирования всей системы. В органах внутренних дел Российской Федерации это имеет решающее значение, поскольку требования к кандидатам, поступающим на службу, достаточно высоки. Ведь сотрудник ОВД РФ – это образец для общества, гарант законности и правопорядка, человек, обладающий такими важными качествами, как стрессоустойчивость и любовь к Родине. Недаром, поступая на службу, сотрудник органов внутренних дел присягает на верность Российской Федерации и ее народу, клянется уважать и защищать права и свободы человека и гражданина, соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы, быть мужественным, честным и бдительным, не щадить своих сил в борьбе с преступностью, хранить государственную и служебную тайну¹¹⁰.

Отметим, что в данной статье мы не будем раскрывать конкурсный отбор, проводимый в вузах системы МВД России, для выпускников школ, будущих курсантов, а остановимся на отборе кандидатов, пришедших с гражданской службы.

В соответствии с требованиями законодательства существует ряд требований и ограничений для лиц, желающих поступить на службу в органы внутренних дел, выделим основные из них:

1. Возраст – не моложе 18 лет (предельный возраст – 35 лет).
2. Не может быть принят на службу при наличии вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на проживание на территории иностранного государства. Наличие иностранного гражданства.
3. Является подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу. Наличие судимости.
4. Неоднократно в течение года, предшествовавшему дню поступления на службу, умышленно совершал административные правонарушения.

¹¹⁰ Ст. 28 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.

5. Признание лица недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда.

6. Несоответствие требованиям по здоровью.

7. Близкое родство или свойство, если замещение должности связано с подконтрольностью и подчиненностью одного из них другому.

8. Представление заведомо ложных документов и сведений.

При отборе кандидатов на службу действуют два направления:

1. Информационно-организационные мероприятия, т. е. непосредственный поиск кандидатов, информирование населения о порядке и условиях прохождения службы, профессионально-ориентационные мероприятия.

Например, в преддверии Дня российского студенчества проводится всероссийская акция «Студенческий десант». Для студентов организуются экскурсии по различным подразделениям МВД России и кратковременные стажировки, что позволяет ближе познакомиться с работой сотрудника полиции.

2. Изучение данных о кандидате и принятие решения по результатам рассмотрения документов, представленных кандидатом.

Данное направление проводится в два этапа. В первую очередь, это предварительное изучение данных о кандидате, т. е. собеседование с руководителем структурного подразделения, в ходе которого выясняются цели поступления на службу, а также разъясняется характер предстоящей деятельности. В случае успешного собеседования руководитель передает рапорт о подборе кандидата на должность должностному лицу, уполномоченному принимать документы для поступления на службу в ОВД РФ¹¹¹. Кандидат предоставляет комплект документов в соответствии со ст. 18 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»:

1) заявление с просьбой о поступлении на службу в органы внутренних дел Российской Федерации;

2) копия паспорта;

3) собственноручно заполненную и подписанную анкету по форме, установленной распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 680-р «Об утверждении формы анкеты, подлежащей представлению гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел Российской Федерации»;

4) собственноручно написанную автобиографию;

5) документы об образовании;

6) документы воинского учета – для военнообязанных и граждан, подлежащих призыву на военную службу;

¹¹¹ Перечень данных лиц указан в Приказе МВД России от 18 июля 2014 г. № 595 «О некоторых вопросах поступления граждан Российской Федерации на службу в органы внутренних дел Российской Федерации» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.

7) сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

8) согласие, выраженное в письменной форме, на проведение мероприятий, связанных с оформлением допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, и проверкой достоверности сообщенных гражданином сведений;

9) согласие, выраженное в письменной форме, на обработку персональных данных гражданина в целях изучения возможности приема его на службу в органы внутренних дел.

Заметим, что именно на этом этапе сотрудники отдела кадров должны удостовериться, что уровень образования, опыт работы кандидата по специальности соответствуют квалификационным требованиям, устанавливаемых в соответствии с составами должностей (рядовой состав, младший начальствующий состав, средний начальствующий состав, старший начальствующий состав, высший начальствующий состав)¹¹².

В течение трех месяцев с момента регистрации заявления кандидата с просьбой о поступлении на службу в органы внутренних дел подразделение по работе с личным составом организует мероприятия, связанные с проверкой достоверности сообщенных сведений, уровня физической подготовки, направлением на медицинское обследование и проведением мероприятий по профессиональному психологическому отбору (тестирование на выявление злоупотреблением наркотическими, психотропными и т. п. веществами).

Раскроем подробнее перечисленные выше мероприятия. Оценку уровня физической подготовки дает образовательная организация системы МВД России. Как правило, сдаются такие нормативы, как бег и силовые упражнения. Медицинское обследование также осуществляется в системных лечебных учреждениях с целью исключения коррупционной составляющей. Следующим шагом является прохождение военно-врачебной комиссии (ВВК), состоящей из психологических обследований и медицинского осмотра. ВВК дает заключение о пригодности к службе в органах внутренних дел. После ее успешного прохождения психологический отбор проводится также в организации, в которой планирует работать кандидат. В частности, обязательно назначается обследование с использованием полиграфа.

Этот длительный этап требует от кандидата стойкости и терпения. После прохождения вышеперечисленных мероприятий принимается одно из следующих решений:

1) о заключении с кандидатом трудового договора с условием об испытании (иными словами стажировка, сроки которой могут длиться от 3 месяцев до одного года);

¹¹² Ст. 26 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.

2) об отказе в приеме на службу.

На период стажировки к кандидату прикрепляют наставника. Именно он по окончании стажерского срока делает вывод о готовности кандидата выполнять служебные обязанности в рамках деятельности ОВД РФ.

При успешном прохождении стажерского периода заключается контракт. Заключительным звеном является приказ о присвоении звания, который подписывает Министр внутренних дел, с этого момента кандидат становится действующим сотрудником органов внутренних дел Российской Федерации. В идеале аттестация должна длиться полгода, на практике процесс занимает около года.

В течение трех месяцев после назначения на должность руководство должно направить сотрудника для обучения по образовательной программе по должности служащего «Полицейский» в образовательную организацию системы МВД России¹¹³. Выделяют две группы обучающихся (слушателей): лица с высшим юридическим образованием и с высшим неюридическим, отсюда разные сроки обучения (3,5 и 5 месяцев соответственно) и изучаемые дисциплины. Плюсом данной образовательной программы, на наш взгляд, является выделение подгрупп слушателей в зависимости от специфики их деятельности: ГИБДД, охрана общественного порядка, оперативно-разыскная деятельность, подразделения, не связанные с охраной общественного порядка. По окончании обучения и успешной сдачи всех экзаменов сотруднику выдается свидетельство о прохождении переподготовки/подготовки по должности служащего «Полицейский». В противном случае руководитель подразделения принимает решение о повторном отправлении на первоначальную подготовку или увольнении сотрудника (что наиболее вероятно в сложившейся практике). Позволим себе дать субъективную оценку, что именно прохождение первоначального обучения является реальным доказательством готовности работать правоохранительной сфере. Нет необходимости говорить о том, насколько важной является первоначальная подготовка: изучение основополагающих нормативных актов, огневая и физическая подготовка за период обучения дают возможность подготовить грамотных сотрудников, способных действовать в рамках закона, психологически готовых к мирному урегулированию конфликтов. Ведь от этого зависит доверие общества к полиции.

Быть сотрудником ОВД РФ непросто. Это большая ответственность, ожидания от общества, стресс, регламентированность. Но это и любовь к своей работе, целеустремленность, желание постоянного развития. В системе МВД России требуются специалисты не только в конкретной профессиональной деятельности, но и универсальные сотрудники, способные свободно перемещаться по карьерной лестнице. Рассмотренный нами

¹¹³ Приказ МВД России от 5 мая 2018 г. № 275 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.

алгоритм отбора позволяет сделать вывод, что конкурс на аттестованную должность достаточно жесткий, но иначе и быть не может.

Список использованных источников и литературы:

1. Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.
2. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.
3. Приказ МВД России от 18 июля 2014 г. № 595 «О некоторых вопросах поступления граждан Российской Федерации на службу в органы внутренних дел Российской Федерации» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.
4. Приказ МВД России от 5 мая 2018 г. № 275 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Версия: Проф. – Текст : электронный.
5. Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. – URL: <https://мвд.рф>. (дата обращения: 26.11.2019).

А.А. ЛЮБИНЕЦКИЙ¹¹⁴

КУЛЬТУРА КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

***Аннотация.** В настоящей статье представлена система управления культурой органами государственной власти. Определен финансовый механизм реализации государственной политики в сфере культуры.*

¹¹⁴ Любинецкий Алексей Александрович – слушатель магистерской программы «Организация государственной гражданской службы (муниципальной службы)», (направление подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление») ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет»; г. Москва, Россия; aa.lyubinetsky@mpgu.su. Научный руководитель: *Оробец Вячеслав Михайлович* – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет»; г. Москва, Россия; E-mail: vm.orobets@mpgu.su

Ключевые слова: культура, социокультурная сфера, культурное наследие, государственная политика, государственное управление, финансовый механизм.

A. LYUBINETSKY

CULTURE AS AN OBJECT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract. *This article presents the system of culture management by public authorities. The financial mechanism of implementation of the state policy in the sphere of culture is defined.*

Keywords: *culture, socio-cultural sphere, cultural heritage, public policy, public administration, financial mechanism.*

Изменения в общественной жизни в современной России повлияли на культуру и различные формы удовлетворения культурных потребностей. Это приводит к пересмотру роли государства в контексте управления культурой и поддержке различных учреждений в этой области.

Таким образом, результатом культурной реформы стала передача полномочий по финансовой поддержке учреждений культуры региональными и местными органами власти, а также коммерциализация промышленности.

Для детального анализа теоретических подходов определения государственного управления в сфере культуры необходимо рассмотреть дефиниции основных понятий и функционирование системы в целом.

Для объективного понимания понятия «деятельность органов власти» важно отдельно рассмотреть понятия «орган власти» и «управление», являющегося основной его функцией. Органом власти, как федеральной, так и субъекта РФ, является организация, реализующая публичную власть в обществе и государстве.

Управление подразумевает собой деятельность органов исполнительной власти относительно организационного ведения учреждений культуры в соответствии с действующим законодательством. Управление как разновидность деятельности, направленной на подчинение объекта управления целям субъекта управления, выступает в качестве стимулирующего элемента социальных преобразований. При этом цели субъекта определяются его экономическими и другими интересами, которые, в свою очередь, выступают в качестве побудительного мотива, определяющими поведение людей в контексте определенных общественных отношений.

Феномен культуры в представлении современного человека вышел за рамки жизни отдельного индивидуума и является определяющим в сфере

экономики, права и организационной модели государственной власти. Государственная политика в сфере культуры должна быть ориентирована, прежде всего, на повышение роли культуры в контексте развития страны в целом, а также на развитие сотрудничества на региональном уровне между учреждениями и обществом.

На протяжении последних десятилетий не только в сфере экономики, но и в сфере культуры происходит реформирование, целью которого является полное включение культуры в систему рыночных отношений¹¹⁵. Таким образом, культура становится объектом пристального внимания не только государства, в лице которого осуществляется управленческая функция культурной сферой, но и бизнеса, инвестирующего капитал в развитие отрасли.

Данные тенденции способствуют социально-экономическому развитию и формированию культурного, научного потенциала. Помимо этого, понимание масштаба просветительского потенциала культуры должно стать основой культурной политики. Культура – сложная многофункциональная система, обладающая высокой степенью самоорганизации. Именно поэтому вопрос о возможности управления культурой на протяжении многих лет интересует исследователей. Несмотря на это, культура с давних времен являлась управляемой со стороны государства и церкви, а затем стала в некоторой степени зависеть от рыночных отношений. На данный момент отношения государства и культуры тесно взаимосвязано с социальными, экономическими и административными особенностями государства.

Важной задачей государственного управления является создание оптимальных условий развития культуры и повышения духовного уровня жизни граждан, что может быть достигнуто при помощи правовых, организационных и финансовых рычагов, при помощи внедрения эффективной политики управления и приобщения высокопрофессиональных кадров.

Культурно-национальная политика – основа основ любой государственной политики – фундамент внутренней государственной политики любого цивилизованного государства. Это связано с неоднородным составом населения государств по многим признакам: религиозным, языковым, культурным, ментальным, региональным и т.п. Невозможно проведение никакой другой политики или реформ, если государство четко не определит сбалансированный культурно-национальный курс. Бесполезно строить экономику в государстве, где граждане заняты только выяснением отношений и взаимной враждой. Культурно-национальная политика – отвечает за построение и развитие культурно-национальных взаимоотношений в государстве. Цель – обеспечение развития культур и гармоничного взаимного сосуществования различных национальных групп в одном государстве. Популяризация и пропаганда взаимных выгод от

¹¹⁵ Богомазов Г.Г., Давыдова Д.А. Сфера культуры как объект изучения экономической науки / Вестник СПбГУ. – 2017. – С. 428. – Текст : непосредственный.

цивилизованных межкультурных отношений, выраженной в общей созидательной деятельности на благо всего общества и государства. В вопросах культурно-национальной политики государство должно не только декларировать равные права для всех его граждан, принадлежащих разным национальным группам, но и гарантировать исполнение по защите таких прав, согласно Конституции Украины. Попытка подогнать сложносоставную и многонациональную государственно-территориальную конструкцию Украины под мононациональную идею единой национальной идентичности, является фатальной ошибкой и утопией, так как не учитывает объективную реальность.

Государство не может и не должно разделять регионы на государствообразующие, национально-сознательные, правильные-неправильные, второстепенные или сепаратистские. Все регионы – равные составляющие единого государства, в равной степени способны и обязаны формировать, продвигать свои инициативы и иметь влияние на принятие общегосударственных решений. Особенности регионов связаны с самой историей формирования Украины – поэтапным включением в её состав целого ряда регионов с разной ментальностью, историей, культурой, родственными связями и т.п. Жизнеспособность такой сложной поликультурной государственно-территориальной конструкции, созданной как СССР, базировалась не столько на коммунистической идеологии, сколько на одной из главных её составляющих – интернационализме. Исключение такой важной составляющей, как интернационализм, из парадигмы современного культурно-общественного обустройства, вызвало неустойчивость самой государственно-территориальной конструкции Украины. Немалую роль в усугублении региональных противоречий на протяжении десятилетий играли именно представители политических «псевдоэлит». Они приложили немало усилий, искусственно разделяя и провоцируя противоречия между регионами, в погоне за электоральным превосходством, не осознавая катастрофических последствий подобных «политических игр». Национальные культуры – есть комплекс исторически сложившихся традиций, привычек, социального уклада, родственных связей, языков, религий и мировоззрений культурно-национальных групп и общин, проживающих на территории государства и являющихся его гражданами. В построении гражданского общества и государства необходимо не только учитывать, но и использовать в своих созидательных целях, все богатство исторически сложившегося культурно-национального наследия. Культурно-национальное разнообразие необходимо расценивать не как национальную угрозу, а как преимущество в построении полноценного демократического, цивилизованного, многонационального государства. Это единственный путь к вовлечению в процесс государственного и общественного строительства наибольшей части гражданского сообщества – использование его наибольшего потенциала, особенно в кризисной политической и экономической ситуации. Это единственный оптимальный путь формирования общества и сохранения самого государства. Оценочная роль

культуры выражается: в умении давать объективную морально-нравственную оценку своим и чужим поступкам, в определении степени профессионализма – умений, навыков, знаний, в оценке характера тех или иных процессов в различных сферах человеческой деятельности (управленческая, производственная, творческая, экономическая, политическая культура). Культурно-национальный потенциал государства – комплекс органично взаимодействующих национальных культур, в тесной взаимосвязи и равновесии с производственной, научной, политической, экономической, социальной, гражданско-правовой культурами. Например, уехал русскоязычный авиаконструктор – упала научно-производственная культура. Падение производственной культуры приводит к падению экономической культуры, а затем, и к падению политической культуры, так как культура политики определяется уровнем культуры экономики.

Уровень культуры государства имеет огромное политическое значение, если понимать все тонкости и секреты продвижения, популяризации своих культурно-национальных ценностей. Культурно-политическое влияние государства выражается в привлекательности, силе влияния на международные отношения всего имеющегося культурно-национального государственного потенциала. Это понимание философского смысла и ценности своего культурно-национального наследия. Это осуществление весомого вклада в мировое цивилизационное развитие.

Основные приоритетные направления развития культуры, закрепление основ культурной политики, принятие федеральных программ содействия культуре, правовое регулирование и порядок распоряжения национальным культурным достоянием, распределение государственного бюджета на культуру определяются на федеральном уровне власти.

Сфера культуры подразумевает совокупность множества интеллектуальных и духовных особенностей общества, ценностных ориентиров и верований, выраженных в сегментах предметно-объектной области: музейной, библиотечной, театральной, кинематографической, живописи, хореографической и др.

Контроль со стороны госорганов в области культуры предполагает применение как стимулирующих, так и ограничительных мер управления. Культура является многогранным явлением, управление которым не может осуществляться целиком на основе стандартизированных подходов.

Инструментом управления культурой со стороны органов государственной власти являются:

- защита этнических культур и языков, проживающих на территории РФ народностей;
- создание условий для их воспроизводства культур малых народов;
- предоставление финансовой поддержки и грантов культурным учреждениям;
- поощрение со стороны государства населения, участвующего в культурной жизни;

- применение мер санкционного характера к субкультурам, законодательно запрещенным, имеющим деструктивное влияние на общество;
- сохранность культурного и исторического наследия и передача его будущим поколениям;
- создание благоприятного имиджа русской культуры за рубежом;
- поддержка музыкальной сферы, кинематографа, театра и других сфер искусства посредством реализации федеральных культурных программ;
- поддержка народного творчества;
- привлечение инвесторов и поиск альтернативных источников финансирования культуры.

Особенностью культурной политики любой страны должна быть опора на национальные черты, на традиционную народную культуру. Данная тенденция обусловлена процессом национального возрождения этнической культуры народа, которая обладает чертами национальной идентичности и самобытности.

Важным аспектом деятельности профильных госорганов и руководителей в области культуры в рядах местного самоуправления в сфере культуры является конституционный принцип приоритета прав и интересов человека, то есть определяющий принцип всего государственного управления. Данного принципа должны придерживаться все субъекты права вне зависимости от направленности их деятельности.

Ориентация государства на приоритетные направления развития культуры обеспечивает ее динамическое функционирование и придают социокультурной сфере особый смысл, связанный с духовным миром индивидуума.

Реализация правильной государственной политики в сфере культуры, ориентированной на международный опыт, является важной задачей государства, определяющим аспектом его положения в современном мире.

Практическая реализация функций государственной власти осуществляется посредством системы органов исполнительной власти, совершающих исполнительно-распорядительную деятельность. Конечная цель государственного управления состоит в достижении того уровня упорядоченности общественных отношений, который отображен в законодательстве, в достижении полного соответствия поведения всех субъектов нормативной модели, указанной в законодательстве.

Культура как социально-общественный феномен играет важнейшую роль в развитии общества, будучи неотделимым достоянием, комплексом черт его национальной идентичности. Культура является важным средством хранения и передачи человеческого опыта, средством обмена культурным кодом, содержащим правила поведения и ценностные ориентиры, высшие достижения общества в области интеллектуального развития. Культура – это также неизбежный плод социального развития, который возникает под воздействием различных факторов (социальных, экономических). В силу

динамичности развития культуры, ее многослойности, системное управление культурой является сложным процессом.

Рассматривая феномен культуры в прикладном аспекте, то есть с точки зрения ее практического применения и как некую сферу деятельности людей, открываются более осязаемые перспективы управления ею через индустрию культуры, акт творчества.

Роль государства в управлении социокультурной сферой предполагает использование, прежде всего, законодательства как источника норм; во-вторых, собственность - создание в стране учреждений культуры, учредителями которых являются государственные органы; контроль и администрирование, то есть деятельность органов государственного управления и контроля со стороны вышестоящих органов; финансирование - выделение финансовых ресурсов из федерального и регионального бюджета для поддержания государственных учреждений культуры на должном уровне и для реализации государственных заказов - программ и проектов.

Государственное регулирование данной сферы на протяжении всей истории России и других стран поддерживалось представителями знати, торговцами и промышленниками, другими меценатами, а также царствующими особами. Культура в большинстве западно-ориентированных стран развивалась при помощи как государственного участия, так и некоммерческих организаций, специализированных целевых фондов организаций культуры и др.

В теории регулирования экономических систем, учитывая процесс эволюционного развития общественно-хозяйственных отношений, выделяют понятие развития как механизм целеполагания для оценки результатов государственного управления.

Процессы и явления экономического характера невозможно рассматривать индивидуально, необходимо учитывать их связь с внешней средой. Поэтому, для процесса формирования финансового механизма важным являются все компоненты его строения и рычаги, влияющие на его функционирование.

По нашему мнению, термин «финансовый механизм» - это система взаимосвязанных методов, инструментов, рычагов на основе привлечения эффективных источников финансирования, формирование которых зависит от социально-экономического состояния общества в определенный период его развития и может изменяться под влиянием процессов, происходящих в стране на определенном этапе.

В современных условиях проблема построения эффективного финансового механизма имеет универсальный характер. От того, насколько правильным будет характер взаимосвязанных элементов и их взаимосвязь, зависит уровень финансовой стабильности в культурной среде. Поэтому, по нашему мнению, финансовый механизм современной среды должен включать источники финансирования, как дополнительный и основной инструмент стимулирования культуры.

По нашему мнению, финансовый механизм государственной поддержки культуры должен базироваться на внешних и внутренних элементах. К основным внешним элементам стоит отнести: управление финансами механизма государственной поддержки культуры, финансовые риски, инновационную инфраструктуру, онлайн-ресурс. Внутренние элементами системно взаимосвязаны между собой, среди которых: финансовые рычаги, финансовые методы и финансовые инструменты, источники финансирования.

При построении финансового механизма государственной поддержки культуры стоит брать за основу проблемные факторы, негативно влияющие на работу организаций сферы культуры. И на их основе строить эффективный финансовый механизм государственной поддержки, поскольку классический финансовый механизм благоприятен для идеальных условий развития. Современная модель финансового механизма должна функционировать на взаимодействиях тех элементов, которые смогут положительно повлиять на эффективность динамики финансового механизма не только культуры, но и всех его составляющих, рычагов влияния на экономическое и социальное развитие общества в процессе осуществления распределительных и перераспределительных финансовых отношений.

В современных условиях существуют различные видения и научные мысли относительно построения финансового механизма, элементов, которые должны обеспечивать его работу. Финансовый механизм через призму построения государственной поддержки культуры является одним из методов помощи бизнесу для работы в качественной среде, что поможет развиваться различным отраслям и приносить общий экономический эффект. Поэтому, для начала, необходимо исследовать, что именно является основой функционирования этого механизма, а также что можно предложить для нормального обеспечения жизнеспособности предприятий.

Финансовый механизм выступает генератором, двигателем для развития благоприятного бизнес-климата и формирования среды для функционирования культуры.

Реформы в области культуры в России в последние десятилетия существенно изменили подход к ее финансированию. Расходы федерального бюджета на развитие культуры с 2010-го года уменьшаются в относительном исчислении. Данный вопрос на сегодняшний день является одним из наиболее актуальных в свете обозначенной проблематики. Сохранение культурного наследия является важнейшей функцией государства, равно как и преумножение его, в связи с этим вопрос организации деятельности профильных госорганов и руководителей в области культуры в рядах местного самоуправления в области культуры стоит наиболее остро.

Государство выступает в качестве прямого субъекта социокультурных отношений, при этом выполняемые им действия – государственные услуги – являются прямым или опосредованным результатом деятельности государства в сфере культуры. Государственная услуга подразумевает деятельность органов власти, осуществляемую в пределах вверенных им

нормативно-правовыми актами Российской Федерации полномочий, направленную на выполнение возложенных на них функций в сфере культурной деятельности.

Следует отметить, что помимо федерального уровня, разработаны стандарты качества предоставления услуг в сфере культуры и на уровне субъектов РФ, содержащие критерии качества предоставления данных услуг. На уровне субъектов РФ также ведется поддержка в сфере культуры для населения, имеющего свои национальные самобытные черты, культуру, этнические особенности, которые реализуются в рамках общенациональной политики в сфере культуры. Государство при этом предоставляет свои услуги как на платной, так и на бесплатной основе. Общественные организации направлены на оказание услуг нуждающимся слоям населения на безвозмездной основе, в то время как коммерческие объединения удовлетворяют культурные потребности на платной основе.

Итак, деятельность государственных органов и местного самоуправления в сфере культуры – это специфическая отрасль, включающая субъект управления (Государственную Думу как источник императивных норм, Министерство культуры РФ, Департаменты культуры, органы местного самоуправления, управления и отделы культуры в субъектах РФ), и объект, к которому относятся соответствующие учреждения и организации, входящие в сферу культуры.

Таким образом, приоритетным направлением государственной политики в сфере культуры должно быть сохранение и развитие культурного достояния, способствование формированию у общественности интереса к культурному достоянию нации, произведениям искусства, национальным чертам, духовной жизни общества и т.д. Управление культурой органами государственной власти подразумевает реализацию основополагающих принципов их деятельности с опорой на национальное законодательство.

Список использованных источников и литературы:

1. Абанкина Т.В., Куштанова Е.В., Романова В.В., Рудник Б.Л. Государственная поддержка культуры в России. – Москва : ВШЭ, 2014. – 415 с. – Текст : непосредственный.
2. Богомазов Г.Г., Давыдова Д.А. Сфера культуры как объект изучения экономической науки // Вестник СПбГУ. – 2017. – С. 415-435. – Текст : непосредственный.
3. Каверина Н.А. Модели государственной поддержки культуры в Российской Федерации и проблемы их функционирования // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. – 2017. – №5 (95). – С. 12-20. – Текст : непосредственный.

4. Шамшутдинова А.Р. Система органов исполнительной власти в сфере культуры // Административное и муниципальное право. – 2015. – №12. – С.1261-1270. – Текст : непосредственный.

К.С. МАРЯСИНА¹¹⁶

ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

Аннотация. В статье приводится анализ применения цифровых технологий в современном избирательном процессе.

Ключевые слова: избирательный процесс, цифровые технологии, новаторское применение, ориентированный результат.

K. MARYASINA

DIGITAL TECHNOLOGIES IN THE ELECTORAL PROCESS

Abstract. The article analyzes the use of digital technologies in the modern electoral process.

Keywords: election process, digital technology, innovative application, result oriented.

Цифровые технологии для практики проведения выборов в России – явление новое. Социальная и политическая ситуации, неизменно находящиеся в динамике, заставляют претерпевать изменение привычного процесса проведения выборов.

Современный избиратель, в стремительно развивающемся мире инновационных технологий, предъявляет высокие требования к безопасности, удобству и доступности действий в любой форме избирательного процесса.

Проблема использования цифровых технологий в избирательном процессе является одной из важнейших как в российских, так и в зарубежных исследованиях политической сферы. Актуальность такой проблемы находит свое отражение в нескольких аспектах.

Первый аспект связан с социальной сферой жизни общества и находит свое отражение в недоверии избирателей по отношению к прозрачности и

¹¹⁶ Марьясина Кира Сергеевна – слушатель магистерской программы «Организация государственной гражданской службы (муниципальной службы)» (направление подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление») ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет»; г. Москва, Россия; E-mail: ks.maryasina@mpgu.su Научный руководитель: Кудряшов Алексей Викторович – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет»; г. Москва, Россия, E-mail: av.kudryashov@mpgu.su

честности избирательного процесса. Второй аспект проявляется в непрерывном развитии коммуникационных и информационных технологий и, как следствие, открытии совершенно новых возможностей избирательного процесса, его трансформации и совершенствовании. Два этих аспекта логически связаны друг с другом. Такая логическая связь прослеживается в следующем: чем совершеннее и безопаснее совокупность процедур избирательного процесса, тем доверительнее и увереннее к ней отношение избирателей.

Подобную проблему также в нескольких аспектах рассматривают авторы С.Ю. Белоконев, М.С. Васильев, В.В. Титов¹¹⁷.

С точки зрения авторов цифровые технологии в избирательном процессе рассматриваются как политический инструмент, открывающий новые возможности с одной стороны, с другой стороны, как трансформация избирательного процесса, которая началась совместно с разработкой первой избирательной информационной системы.

В начале 90-х годов ЦИК России без заимствования зарубежного опыта начала разработку социально-ориентированной информационной системы ГАС «Выборы». Социальная ориентированность проявилась в использовании этой системы гражданами по отдельности и обществом в целом, а не различными ведомствами и организациями и послужило преобразованию общественных процессов.

Социальная ориентированность как катализатор в общественных процессах также находит свое отражение в научном труде Л.Я. Дятченко¹¹⁸.

Можно утверждать, что создание ГАС «Выборы» стало тогда прорывом политических цифровых технологий, послужило развитием института демократии и гарантией избирательного права граждан, которая проявилась в обеспечении полноты и достоверности информации, а также незамедлительном информировании граждан о ходе и результатах избирательного процесса. Однако положительные результаты введения вышеупомянутой системы с течением времени утратили былую эффективность и требуют теперь кардинальных изменений.

К утверждению о прорыве политических цифровых технологий следует отнести такое явление как цифровизация, которая может быть применима к различным сферам жизни общества. Цифровизацию следует понимать как повсеместное внедрение цифровых технологий в разные сферы жизни: экономику, образование, промышленность, культуру, обслуживание и т.п.¹¹⁹. Однако определение такого понятия как «цифровизация» законодательно не закрепляется. В правоприменительной практике не выявлены слабые места, которые в дальнейшем бы потребовали правового обеспечения.

¹¹⁷ Белоконев С.Ю. Цифровые технологии в современных избирательных кампаниях: особенности применения / С.Ю. Белоконев, М.С. Васильев // Власть. – 2019. – № 4. – Текст : непосредственный.

¹¹⁸ Дятченко Л.Я. Социальные технологии в системе управления общественными процессами / Л.Я. Дятченко. – Ростов-на-Дону. – 1993. – Текст : непосредственный.

¹¹⁹ Кулагин В. Digital Scale / В. Кулагин, А. Сухаревски, Ю. Мефферт. – Москва : Настольная книга по цифровизации бизнеса, 2019. – Текст : непосредственный.

Наиболее активно в цифровизацию избирательного процесса включились агитационные кампании, ведь весьма проблематично доказать самовольное размещение агитационного материала в общественных местах, а тем более на площадках в сети Интернет, где обеспечение надлежащего контроля за соблюдением прав кандидатов и избирателей особенно нелегко.

Применительно к утрате эффективности цифровых технологий в избирательном процессе Ю.Г. Просвирин отмечает процесс трансформации сложившегося ранее института демократии и появления новых преобразований в обществе, обусловленных развитием средств информации и коммуникации¹²⁰.

Процесс трансформации, упомянутый Ю.Г. Просвириным уже приобретает реальную форму реализации. В настоящее время в ЦИК планируется создание новейших сервисов, как для избирателей, так и для политических партий, средств массовой информации, а также для наблюдателей избирательного процесса. В выступлении директора Департамента проектов по информатизации Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Олега Качанова на тему «Цифровая трансформация избирательного процесса» на научно-практической конференции «Выборы. Сегодня и завтра» 29 октября 2018 года были освещены важнейшие актуальные пункты трансформации¹²¹.

К таким пунктам были отнесены:

- актуальность данных избирателей в любой момент времени;
- надежная идентификация избирателя путем считывания биометрических и голосовых параметров;
- переход от бумажных носителей к цифровым данным, обладающим юридической значимостью;
- создание цифровых сервисов онлайн взаимодействия;
- управление деятельностью комиссий на основании данных аналитической подсистемы;
- создание центра управления информационной трансформации.

В публичном обращении 28 августа 2019 года в рамках экспозиции новейших информации технологий в избирательном процессе заместитель министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Олег Пак напомнил, о внедрении в 2017 году технологии «Мобильный избиратель». Олег Пак говорил, «...это возможность наших граждан выбрать участок, где им удобно голосовать». Также заместитель министра добавил информацию о запуске сервиса подачи заявлений для маломобильных граждан, которые не имеют возможности проголосовать непосредственно на избирательном участке.

¹²⁰ Просвирин Ю.Г. Информационные технологии в избирательном процессе / Ю.Г. Просвирин // Вестник Воронежского государственного университета. – 2014. – № 6. – Текст : непосредственный.

¹²¹ Качанов О. Цифровая трансформация избирательного процесса. – <https://www.youtube.com> (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

По мнению И.А. Пешковой, прогресс в избирательной системе неизбежен и цифровые технологии являются требованием времени и относится к наиболее перспективным направлениям цифровых технологий электронное голосование, голосование на мобильных устройствах и голосование в сети Интернет¹²².

Стоит отметить, что в стремительном развитии цифровых технологий немаловажным является приоритет интересов граждан, общества и страны в целом.

И.В. Иванченко в своем выступлении на Международной конференции «Право цифровой администрации в России и во Франции» заметил, что массовое применение цифровых технологий требует постепенного введения. На основании данных социологических опросов избирателей при выходе из избирательных участков порядка 60 % граждан дали свое согласие на сохранение привычных бумажных бюллетеней. Как отмечает автор, отказ от традиционных форм голосования будет нецелесообразным¹²³.

Использование цифровых технологий трансформируется в основной из составляющих элементов избирательного процесса. При этом использование цифровых технологий должно поддерживать основные принципы избирательного процесса: открытость, прозрачность и честность.

Список использованных источников и литературы:

1. *Белоконев С.Ю.* Цифровые технологии в современных избирательных кампаниях: особенности применения / С.Ю. Белоконев, М.С. Васильев // *Власть*. – 2019. – № 4. – Текст : непосредственный.
2. *Болтаевская Ю.* Своими словами / Ю. Болтаевская. – Официальный сайт ежедневной краевой общественно-политической газеты «Забайкальский рабочий». – 2016. – 3 марта. – С. 24. – Текст : электронный.
3. *Дятченко Л.Я.* Социальные технологии в системе управления общественными процессами / Л.Я. Дятченко. – Ростов-на-Дону, 1993. – Текст : непосредственный.
4. *Иванченко А.В.* Новые информационные технологии в избирательной системе России. – URL: <http://www.rcoit.ru> (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : электронный.

¹²² *Болтаевская Ю.* Своими словами. – Официальный сайт ежедневной краевой общественно-политической газеты «Забайкальский рабочий». – 2016. – 3 марта. – С. 24. – Текст : электронный.

¹²³ *Иванченко А.В.* Новые информационные технологии в избирательной системе России: материалы Международной конференции. – URL: <http://www.rcoit.ru/> (дата обращения: 20.11.2019) – Текст : электронный.

5. *Просвирин Ю.Г.* Информационные технологии в избирательном процессе / Ю.Г. Просвирин // Вестник Воронежского государственного университета. – 2014. – № 6. – Текст : непосредственный.
6. *Качанов О.* Цифровая трансформация избирательного процесса. – <https://www.youtube.com> (дата обращения: 20.11.2019). – Текст : непосредственный.
7. *Кулагин В.* Digital Scale / В. Кулагин, А. Сухаревски, Ю. Мефферт. – Москва : Настольная книга по цифровизации бизнеса, 2019. – Текст : непосредственный.

Л.П.МОКРОПУЛО¹²⁴

ЭТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы этики государственного служащего, основные проблемы и пути совершенствования этики государственной службы.

Ключевые слова: этика, государственный служащий, государственная служба, этическое поведение.

L. MOKROPULO

ETHICS OF A STATE OFFICER: PROBLEMS AND WAYS TO IMPROVE

Abstract. The article discusses the ethics of state officer, the main problems and ways to improve the ethics of public service.

Keywords: ethics, state officer, public service, ethical behavior.

Система этических норм, принципов и идеалов позволяет осуществлять контроль над поведением государственного служащего, деятельность которого сопряжена с различного рода ситуациями, требующими определенных действий.

Этика государственного служащего ориентирует государственного служащего на добросовестное исполнение своих профессиональных

¹²⁴*Мокропуло Людмила Петровна* – слушатель магистерской программы направления подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление» ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», г. Анапа, Краснодарский край, Россия; E-mail: lyudmilamokropulo@mail.ru
Научный руководитель: *Орбещ Вячеслав Михайлович* – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», г. Москва, Россия; E-mail: vm.orobets@mpgu.su

обязанностей, включающее такие понятия как долг, честь, совесть, достоинство, ответственность, обязанность, дисциплинированность, корректность межличностных отношений. Важность этического поведения государственного служащего нельзя недооценивать, так как по работе каждого представителя государственного аппарата складывается мнение граждан нашей страны, авторитет всей государственной структуры в целом.

Р.Н. Ботавина под этикой понимает совокупность норм, принципов, идеалов, а также форм практического поведения. Термин этика отсылает нас к системе ценностей, посредством которой человек определяет для себя, что хорошо и что плохо, честно или нечестно, справедливо или несправедливо¹²⁵. Границы поведения и набор ориентиров позволяют государственному служащему соизмерять свое поведение. В.Г. Попов акцентирует свое внимание на том, что этика позволяет государственному служащему общаться с представителями различных групп интересов, и в процессе этого общения стремиться осознать природу интересов, специфику их возможного учёта в управленческих решениях, возможность достижения согласия интересов в различных вариантах решения¹²⁶.

В настоящее время разработанности теоретической базы и практическому применению этики государственного служащего уделяется мало внимания. Это влечет за собой целый круг проблем. Во-первых, существует потребность в высококвалифицированных кадрах, которые владеют теорией и практикой этической науки. Во-вторых, наличие законодательного пробела в закреплении роли и конкретных норм этики государственного служащего. В-третьих, недостаточно используется положительный опыт применения этики государственной службы. В-четвертых, не определен орган управления и его полномочия, рассматривающий вопросы соблюдения этики государственных служащих.

Наблюдается диссонанс между возросшим уровнем требований, предъявляемым временем и уровнем применения, и ролью этики государственной службы, ее реальным состоянием. В этой ситуации необходимо принять меры по использованию всех возможных ресурсов для повышения роли этики на государственной службе. В связи с этим главным направлением совершенствования являются:

1) совершенствование законодательства, в частности, нормативно-правовое закрепление этических стандартов поведения, регламентирующих деятельность служащего, но и борьба с негативными проявлениями, такими как коррупция;

2) формирование и пропаганда образа этического поведения государственного служащего;

¹²⁵ Ботавина Р.Н. Этика деловых отношений / Р.Н. Ботавина – Москва, 2011. – 185 с. – Текст : непосредственный.

¹²⁶ Попов В.Г., Профессиональная культура современного российского государственного чиновника / В.Г. Попов, В.В. Китаев, Б.С. Хохряков, Н.Г. Чевтаева. – Москва : Екатеринбург : УрАГС, 2013. – С. 58. – Текст : непосредственный.

3) борьба с негативными проявлениями в поведении государственных служащих, например, такими как коррупция.

4) повышение качества профессиональной подготовки государственного служащего, в том числе постоянное повышение квалификации в области этики поведения, формирование необходимых компетенций на этапе обучения в вузах.

5) осуществление качественного отбора кандидатов для прохождения государственной службы, в том числе и оценка моральных качеств.

Таким образом, современные реалии требуют необходимость регламентации этических норм поведения на государственной службе. Процесс формирования и внедрения этики в систему прохождения государственной службы идет достаточно тяжело и сталкивается с рядом проблем, требующих всестороннего решения.

Список использованных источников и литературы:

1. *Ботавина Р.Н.* Этика деловых отношений / Р.Н. Ботавина – Москва, 2011. – 185 с. – Текст : непосредственный.
2. *Верижников В.А.* Актуальные этические вопросы регулирования деятельности государственных служащих // Образование, наука и производство. – 2013. – № 4. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-eticheskie-voprosy-regulirovaniya-deyatelnosti-gosudarstvennyh-sluzhaschih> (дата обращения: 17.12.2019). – Текст : электронный.
3. *Дунаева А.И., Удачин Н.О.* Этическое регулирование государственной службы. Зарубежный опыт и российская практика // Научные записки молодых исследователей. – 2014. – № 5. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/eticheskoe-regulirovanie-gosudarstvennoy-sluzhby-zarubezhnyy-opyt-i-rossiyskaya-praktika> (дата обращения: 17.12.2019). – Текст : электронный.
4. *Мигулева Е.С.* Проблемы формирования нравственности государственных гражданских служащих // Инновационная наука. – 2019. – № 3. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-formirovaniya-nravstvennosti-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih> (дата обращения: 17.12.2019). – Текст : электронный.
5. *Попов В.Г.* Профессиональная культура современного российского государственного чиновника / В.Г. Попов, В.В. Китаев, Б.С. Хохряков, Н.Г. Чевтаева – Москва : Екатеринбург : УрАГС, 2013. – С. 58. – Текст : непосредственный.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЯ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Аннотация. В статье рассмотрены теоретические аспекты деятельности представительных и исполнительных органов муниципальной власти в России и ряде зарубежных стран.

Ключевые слова. Представительные и исполнительные органы власти, муниципальная власть, местное самоуправление.

T. NOVIKOVA

THEORETICAL ASPECTS OF REPRESENTATIVE AND EXECUTIVE AUTHORITY ACTIVITIES ON MUNICIPAL LEVEL IN RUSSIA AND ABROAD

Abstract. The article deals with the theoretical aspects of the function of municipal power's representative and executive bodies in Russia and some foreign states.

Keywords. Representative and executive authorities, municipal power, local governance.

Принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий – текстуально закреплён в Конституции Российской Федерации. Он распространяется на все основы местного самоуправления и проявляется как правовая, организационная, экономическая и финансовая самостоятельность в решении вопросов местного значения. Муниципальные органы власти осуществляют свою деятельность в рамках определенной территории, которая определена соответствующими нормативными актами. В них закреплены функции и полномочия органов государственной власти. Таким образом муниципальное управление осуществляется путем разделения власти на законодательную (представительную) и исполнительную¹²⁸. Они тесно взаимосвязаны между собой. Обратимся к муниципальному управлению в иностранных государствах. Рассмотрим организацию управления в землях и городах Германии.

¹²⁷ Новикова Татьяна Викторовна – слушатель магистерской программы «Организация государственной гражданской службы (муниципальной службы)» направления подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление» ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», сотрудник Генерального консульства России в г. Гамбурге; г. Гамбург, ФРГ; E-mail: tv.novikova@mpgu.su

¹²⁸ Курганская О.В. Понятие, виды органов местного самоуправления и их предназначение / О.В. Курганская // CREDO NEW. – 2015. – С. 23-26. – Текст : непосредственный.

Структура местного самоуправления в ФРГ включает две основные ветви власти – законодательную (представительную) и исполнительную. Так же, как и в городах Российской Федерации, эти ветви власти взаимосвязаны и действуют на принципах сильной исполнительной власти и достаточно организованы по всем административно-территориальным единицам (земли). Так, каждая земля имеет свои закрепленные в земельном законодательстве организационные особенности, отражающие необычность структуры, способ избрания руководителей органов управления и их функций. Городской совет является высшим органом власти на местах. Это представительный орган, который выбирается голосованием населения¹²⁹.

В системе самоуправления в ФРГ и Российской Федерации существует несколько отличий. Во-первых, четкое разделение функций и полномочий между уровнями вертикальной исполнительной власти. Во-вторых, достаточно сильная финансовая база самоуправления. В-третьих, главы местных органов исполнительной иногда могут наделяться полномочиями руководителя полиции.

При рассмотрении французской муниципальной системы, можно определить компетенции и условия функционирования местного самоуправления. Они исходят из «естественно-правовой доктрины», которая основывается на отличиях между искусственно созданными актами центральной власти и естественно сложившимися образованиями, так называемыми общинами, признанными центральными властями (поселки, города). Для центральной власти преобладают интересы государства в целом, местное самоуправление обладает значительной самостоятельностью и руководствуется внутренними интересами, что установлено в их компетенции. Во Франции низовым территориальным объектом является коммуна. Такой статус могут иметь самые различные по величине населенные пункты.

Принципы французской системы построения управления отличаются от англосаксонской системы.

1. Местные органы вправе осуществлять все действия, не запрещенные законом. Объем и содержание полномочий местных органов обуславливается остаточным свободным пространством, которое по закону не предоставлено другим государственным органам.

2. Единообразное построение системы органов власти местного самоуправления на низовом уровне: правами муниципалитетов пользуются как городские, так и сельские общины.

3. Представительные и законодательные органы создаются не на всех уровнях системы разделения властей.

¹²⁹ Зеленкова О.П. Сравнительно-правовая оценка контроля деятельности высшего должностного лица местного самоуправления в России и Германии / О.П. Зеленкова // Вестник экономической безопасности. – 2015. – С. 54-56. – Текст : непосредственный.

4. Контроль за деятельностью органов местной власти представлен разнообразными формами и осуществляется по значительному кругу вопросов¹³⁰.

В скандинавских странах существуют избираемые органы управления промежуточного уровня. По утверждению Л. Дж. Шарп, в ряде стран Европы такие органы власти приобрели большую значимость в решении местных проблем. В Финляндии такая промежуточная система отсутствует. Предпринимаются попытки добиться того, чтобы каждая организация межмуниципального сотрудничества одновременно выполняла несколько функций. Это трактуется как развитие в направлении создания промежуточных органов общего назначения. В то время как в Норвегии и Швеции уже высказывались предложения упразднить промежуточный уровень и передать соответствующие функции частично центральной, а частично – местной власти¹³¹.

Проанализировав существующую систему представительных органов муниципальных образований, можно сказать, что их роль в системе муниципальной власти возрастает. Характеристика представительных и исполнительных органов муниципального уровня показывает, что их полномочия и компетенция реализуется посредством разрешения различных проблем местного значения. Данные органы муниципальной власти несут ответственность за благосостояние населения в пределах муниципального образования.

Список использованных источников и литературы:

1. Зеленкова О.П. Сравнительно-правовая оценка контроля деятельности высшего должностного лица местного самоуправления в России и Германии / О.П. Зеленкова // Вестник экономической безопасности. – 2015. – С. 54-56. – Текст : непосредственный.
2. Курганская О.В. Понятие, виды органов местного самоуправления и их предназначение / О.В. Курганская // CREDO NEW. – 2015. – С. 23-26. – Текст : непосредственный.
3. Sharpe L.J. (ed.). The European meso: and appraisal. — The rise of meso government in Europe. L., 1993.
4. Лимонов А.М. Основные направления деятельности органов местного самоуправления по реализации миграционной политики в ряде европейских стран и современной России / А.М. Лимонов, Е.Н. Хазов // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 1. – С. 41-44. – Текст : непосредственный.
5. Лаврентьев С.Н. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений / С.Н. Лаврентьев, И.Р. Гимаев. – Москва : Флинта, 2017. – 287 с. – Текст : непосредственный.

¹³⁰ Лаврентьев С.Н. Местное самоуправление и муниципальная служба в системе властных отношений / С.Н. Лаврентьев, И.Р. Гимаев. – Москва : Флинта, 2017. – 287 с. – Текст : непосредственный.

¹³¹ Sharpe L.J. (ed.). The European meso: and appraisal. — The rise of meso government in Europe. L., 1993.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассмотрен организационно-правовой статус Центрального Банка Российской Федерации через призму юридической доктрины, действующего законодательства и судебной практики.

Ключевые слова: Российская Федерация, Центральный Банк, статус, государственный орган, юридическое лицо.

M. OLEYNIKOV

ORGANIZATIONAL AND LEGAL STATUS CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article describes Organizational and legal status of Central Bank of Russian Federation through legal doctrine, current legislature and case law.

Keywords: Russian Federation, Central Bank, status, governmental body, legal entity.

Организационно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации (далее ЦБ РФ) является одним из дискуссионных вопросов административного права, так как этот финансовый институт, предусмотренный Конституцией Российской Федерации, в строгом смысле нельзя определить ни как государственный орган, ни как один из видов юридических лиц. Двойственность природы ЦБ РФ проявляется как на доктринальном уровне при различном толковании норм права, так и в действующем законодательстве. Например, в статье 1 Федерального закона от 10.07.2002 N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹³³ (далее ФЗ о ЦБ РФ) ЦБ РФ упоминается наряду с другими государственными органами, однако следующий абзац этой статьи гласит,

¹³² Олейников Михаил Антонович – обучающийся второго курса Факультета права ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; г. Москва, Россия; E-mail: maoleynikov@edu.hse.ru. Научный консультант: Оробец Вячеслав Михайлович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет»; г. Москва, Россия; E-mail: vm.orobets@mpgu.su.

¹³³ Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 03.07.2019) // «Собрание законодательства РФ», 15.07.2002, N 28, ст. 2790. – Текст : непосредственный.

что ЦБ РФ является юридическим лицом. ЦБ РФ определяет себя как особый публично-правовой институт, который при этом «не является органом государственной власти, вместе с тем его полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти»¹³⁴, однако этот абстрактный тезис никоим образом не приближает к пониманию юридической сущности данного субъекта административного права. Схожая проблематика с определением правового статуса основного банка встречается и в других странах. Например, в Австрийской Республике «Австрийский национальный банк является акционерным обществом, центральным банком»¹³⁵ данного государства, однако в некоторых нормативных актах однозначно указано, что регулирование его деятельности осуществляется по правилам, применяемым к государственным органам.

В соответствии со статьёй 75 Конституции Российской Федерации¹³⁶ и статьёй 4 ФЗ о ЦБ РФ, ЦБ РФ наделен функциями, реализация которых серьёзным образом влияет на текущую социально-экономическую ситуацию и дальнейшее развитие страны, например, такими, как обеспечение защиты и устойчивости рубля, осуществление денежной эмиссии, разработка и проведение совместно с Правительством Российской Федерации единой денежно-кредитной политики. Неопределённость в правовом статусе не позволяет другим субъектам административного права однозначно оценивать юридические последствия действий ЦБ РФ, а также эффективно реагировать на эти действия. Коллизия в организационно-правовом статусе ЦБ РФ вызывает неопределённость при правоприменении, так как отсутствует ясность в том, существует ли необходимость применять правовые нормы, предусмотренные для государственных органов. Более того, существует сложность в определении полномочий ЦБ РФ в соотношении с полномочиями других органов государственной власти. Этими факторами обуславливается потребность в установлении организационно-правового статуса ЦБ РФ.

Анализ ряда положений, содержащихся в ФЗ о ЦБ РФ, позволяет сделать вывод о статусе ЦБ РФ как органа государственной власти. Например, согласно главе X.1 данного ФЗ ЦБ РФ наделён обширными контрольными и надзорными полномочиями в сфере финансовых рынков. А в соответствии со статьёй 7 рассматриваемого закона ЦБ РФ может издавать нормативные акты, обладающие признаком общеобязательности. Более того, эта статья устанавливает порядок регистрации и обжалования нормативно-правовых актов ЦБ РФ, такой же, как и для нормативно-правовых актов других органов государственной власти.

¹³⁴ Правовой статус и функции Банка России / Центральный банк Российской Федерации. – URL: <http://www.cbr.ru/today/bankstatus/>, свободный, (дата обращения 20.06.2019). – Текст : непосредственный.

¹³⁵ *Лукин М.М.* Публично-правовой статус центральных банков в федеративных государствах на примере России, Австрии и ФРГ // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 8. – С. 46. – Текст : непосредственный.

¹³⁶ Конституция Российской Федерации [Оптическая копия]. – URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-11.htm>, свободный, (дата обращения: 05.07.2019). – Текст : электронный.

Заслуживает внимания наличие противоречивых судебных решений, принятых исходя из различного понимания судебными инстанциями организационно-правового статуса ЦБ РФ. Например, ФАС Московского округа в своем Постановлении от 21.08.2013 по делу № А40-149006/12-154-1431, опираясь на Определение Конституционного Суда Российской Федерации (далее КС РФ) от 14 декабря 2000 года № 268-О¹³⁷ указал, что полномочия ЦБ РФ «по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения, то есть Банк России определен в качестве органа, выступающего от имени государства и наделенного определенными властными полномочиями»¹³⁸. В Определении Верховного Суда РФ от 15.09.2004 № 37-Г04-9 со ссылкой на тоже Определение КС РФ указано, что хотя КС РФ и отнес полномочия ЦБ РФ «к функциям государственной власти. Однако из изложенного не следует, что Банк России как государственный орган, осуществляя некоторые функции государственной власти, сам является органом государственной власти»¹³⁹. А в Постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 07.08.2002 № 100пв-02 ЦБ РФ однозначно рассматривается, как государственный орган¹⁴⁰.

Таким образом, несмотря на то, что статус ЦБ РФ как государственного органа логически вытекает из круга его полномочий и характера принимаемых решений, ни законодательство, ни судебные решения всё же однозначно не называют ЦБ РФ государственным органом. КС РФ в своём Определении не дал исчерпывающего ответа на вопрос о статусе ЦБ РФ, а предложил лишь определённую юридическую конструкцию, не содержащую окончательного вывода об организационно-правовом статусе ЦБ РФ и позволяющую применять различные ее трактовки. Например, Верховный Суд Российской Федерации вынес решения, которые по своей сути противоречат друг другу, по-разному применив данную модель.

Представляется, что данная проблема обусловлена по большей части методологическим фактором. В части 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации представлен перечень органов, осуществляющих государственную власть, и ЦБ РФ в нём отсутствует. Однако не стоит трактовать этот перечень как закрытый, так как «фактически государственная власть осуществляется в России не только теми органами, которые

¹³⁷ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2000 г. № 268-О // ГАРАНТ.РУ. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12023027/>, свободный, (дата обращения: 08.07.2019). – Текст : электронный.

¹³⁸ Постановление ФАС Московского округа от 21.08.2013 г. по делу № А40-149006/12-154-1431 // СПС Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.>, по подписке, (дата обращения: 15.07.2019). – Текст : электронный.

¹³⁹ Определение Верховного суда Российской Федерации от 15.09.2004 № 37-Г04-9 // СПС Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru>, по подписке, (дата обращения: 01.07.2019). – Текст : электронный.

¹⁴⁰ Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 07.08.2002 № 100пв-02 // СПС Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.>, по подписке, (дата обращения: 10.07.2019). – Текст : электронный.

перечислены в ст. 11, но и теми, которые обозначены по тексту далее, т.е. в том числе ЦБ РФ»¹⁴¹. Данная позиция имеет логическое обоснование, так как, например, Прокуратура Российской Федерации также не входит в данный перечень, но при этом её правовой статус не вызывает обширных дискуссий.

Позиция, согласно которой ЦБ РФ является юридическим лицом, не применима на практике. Во-первых, статья 48 Гражданского Кодекса Российской Федерации фактически выводит ЦБ РФ из сферы регулирования гражданского законодательства, указывая на то, что его правовой статус определяется Конституцией Российской Федерации и специальным законом о ЦБ РФ. Во-вторых, невозможно однозначно определить организационно-правовую форму данной структуры в рамках классификации юридических лиц в гражданском законодательстве. Например, режим использования имущества Российской Федерации ЦБ не позволяет отнести его ни к корпоративной, ни к унитарной организации. Золотовалютные резервы являются федеральной собственностью, однако их «изъятие и обременение обязательствами... без согласия Банка России не допускаются»¹⁴². Таким образом, собственник имущества фактически не может им самостоятельно воспользоваться. Однако ЦБ РФ не является собственником указанного имущества, так как оно находится в собственности Российской Федерации, но вместе с тем в Федеральном законе обозначено, что ЦБ РФ владеет, пользуется и распоряжается указанным имуществом.

Некоторые исследователи предлагают рассматривать ЦБ РФ как юридическое лицо публичного права, что является теоретическим понятием, отсутствующим в действующем законодательстве. Термин юридические лица публичного права обманчив, так как наталкивает на мысль об административной правосубъектности такого лица, однако, по мнению *Е.А. Суханова* «такие организации становятся самостоятельными участниками гражданского оборота и тем самым субъектами гражданского, а не публичного права»¹⁴³. Примером такого юридического лица является государственная корпорация, так как она представляет собой лишь форму участия государства именно в гражданском обороте и в строгом смысле не обладает какими-либо публичными функциями, которые могут позволить определить эту организацию как государственный орган. Таким образом, категория юридических лиц публичного права необходима для участия публично-правовых образований в гражданском обороте, а не для регулирования правового статуса субъекта административного права.

Характеризуя правовую природу ЦБ РФ, необходимо отметить, что при наличии частноправовых полномочий, в то же время ЦБ РФ обладает весьма

¹⁴¹ *Лысова Ю.В.* О правовых статусах Банка России и их практическом значении // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2016. – № 2. – С. 113. – Текст : непосредственный.

¹⁴² Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 03.07.2019) // Собрание законодательства РФ, 15.07.2002, № 28, ст. 2790. – Текст : непосредственный.

¹⁴³ *Суханов Е.А.* О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. – 2011. – № 2. – С. 7. – Текст : непосредственный.

обширными публичными полномочиями, что в полной мере не соответствует признакам юридического лица публичного права. Например, законодательство допускает участие ЦБ РФ «в разработке экономической политики Правительства Российской Федерации»¹⁴⁴. Согласно статье 23.74 КоАП РФ ЦБ РФ уполномочен рассматривать дела об административных правонарушениях по определённому кругу дел¹⁴⁵. Данные положения в своей совокупности свидетельствуют о властном и управленческом характере полномочий ЦБ РФ, а также о вторичности его полномочий в сфере гражданского оборота. Сложившаяся на данный момент двойственность статуса ЦБ РФ является источником различного рода разночтений, основанных на невозможности однозначного и понятного определения статуса этой организации. Анализ характера полномочий ЦБ РФ позволяет сделать вывод, что эта структура фактически является государственным органом. Таким образом, необходимо законодательное закрепление положения ЦБ РФ как органа государственной власти, что позволит избежать двойного толкования его статуса. Эти изменения необходимо внести в ФЗ о ЦБ РФ, что позволит привести организационно-правовой статус ЦБ РФ в соответствие с исполняемыми им функциями, присущими органу государственной власти. В этом случае ЦБ РФ сможет более эффективно реализовывать свои функции в рамках разграничения полномочий с другими государственными органами. Более того, субъекты, взаимодействующие с ЦБ РФ, будут однозначно оценивать, на каких правовых нормах необходимо выстраивать отношения с ЦБ РФ, обусловленных его статусом государственного органа.

Список использованных источников и литературы:

1. Конституция Российской Федерации [Оптическая копия] / Конституция Российской Федерации. – URL: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-11.htm>, свободный, (дата обращения: 05.07.2019). – Текст : электронный.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 14.07.2019) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1. – Текст : непосредственный.
3. Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 03.07.2019) // Собрание законодательства РФ, 15.07.2002, № 28, ст. 2790. – Текст : непосредственный.

¹⁴⁴ Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 03.07.2019) // Собрание законодательства РФ, 15.07.2002, № 28, ст. 2790. – Текст : непосредственный.

¹⁴⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 14.07.2019) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1. – Текст : непосредственный.

4. Определение Верховного суда Российской Федерации от 15.09.2004 № 37-Г04-9 // СПС Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online>, по подписке, (дата обращения: 01.07.2019). – Текст : электронный.
5. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2000 г. № 268-О // ГАРАНТ.РУ. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12023027/>, свободный, (дата обращения: 08.07.2019). – Текст : электронный.
6. Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 07.08.2002 г. № 100пв-02 // СПС Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online>, по подписке, (дата обращения: 10.07.2019). – Текст : электронный.
7. Постановление ФАС Московского округа от 21.08.2013 г. по делу № А40-149006/12-154-1431 // СПС Консультант Плюс. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online>, по подписке, (дата обращения: 15.07.2019). – Текст : электронный.
8. *Лукин М.М.* Публично-правовой статус центральных банков в федеративных государствах на примере России, Австрии и ФРГ // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 8. – С. 44-48. – Текст : непосредственный.
9. *Лысова Ю.В.* О правовых статусах Банка России и их практическом значении // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2016. – № 2. – С. 108-118. – Текст : непосредственный.
10. *Суханов Е.А.* О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. – 2011. – № 2. – С. 4-24. – Текст : непосредственный.
11. Правовой статус и функции Банка России / Центральный банк Российской Федерации. – URL: <http://www.cbr.ru/today/bankstatus/>, свободный, (дата обращения 20.06.2019). – Текст : электронный.

РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ ГОРОДА МОСКВЫ

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы реализации государственной политики в сфере столичного образования. Изучена деятельность Департамента образования и науки города Москвы, изложены основные цели, задачи, результаты Государственной программы «Развитие образования города Москвы» («Столичное образование»).

Ключевые слова: государственная политика, политика в сфере образования, московское образование, Департамент образования и науки города Москвы, национальный проект.

A. PECHNIKOVA

IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE EDUCATION OF THE CITY OF MOSCOW

Abstract. The article is devoted to the consideration of the implementation of state policy in the field of capital education. The activities of the Department of Education and Science of the city of Moscow were studied, the main goals, objectives, results of the State program of the city of Moscow “Development of Education in the City of Moscow” (“Capital Education”) are described.

Keywords: state policy, education policy, Moscow education, Moscow Department of Education and Science, national project.

Государственная политика - это целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития общества или его отдельных сфер. Она является средством, позволяющим государству достичь определенных целей в конкретной области, используя правовые, экономические, административные методы воздействия, опираясь на ресурсы, которые имеются в его распоряжении¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Печникова Анастасия Петровна – слушатель магистерской программы «Организация государственной гражданской службы (муниципальной службы)» направления подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление» ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», г. Москва, Россия; E-mail: pechnikova@mail.ru Научный руководитель: Оробец Вячеслав Михайлович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», г. Москва, Россия; E-mail: vm.orobets@mpgu.su

¹⁴⁷ Государственная политика и управление : Учебное пособие / под ред. А.И. Соловьева. – Москва : Аспект Пресс, 2017. – 480 с. – Текст : непосредственный.

Государственную политику разделяют по направлениям в зависимости от характера и содержания проблем и вопросов, которые необходимо решать органам власти в определённой сфере общественной жизни. Выделяют следующие виды государственной политики:

экономическая – совокупность предпринимаемых государством мер воздействия на экономические процессы для реализации общественно значимых целей, создание экономических программ с целью экономического роста государства;

социальная – мероприятия для поддержания отношений, как между социальными группами, так и внутри них, обеспечении условий для повышения благосостояния, уровня жизни членов общества, создании социальных гарантий;

информационная – комплекс политических, правовых, экономических, социально-культурных и организационных мероприятий государства, направленный на обеспечение конституционного права граждан на доступ к информации¹⁴⁸.

В каждом направлении можно выделить большое число направлений государственной политики.

В области социальной политики Российская Федерация провозглашает сферу образования приоритетной.

Государственная политика в сфере образования – это деятельность государственных органов и государства в целом в области функционирования и развития системы образования.

Стратегической целью государственной политики в области образования является повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина.

В Федеральном законе "Об образовании в Российской Федерации"¹ под образованием понимается единый целенаправленный процесс воспитания и обучения являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов.

Проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области образования обеспечивает Правительство Российской Федерации, профильные министерства и ведомства: Министерство Просвещения РФ и Министерство науки и высшего образования РФ.

Реализация государственной политики в сфере образования в Москве.

¹⁴⁸ Наумов, С.Ю. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / С.Ю. Наумов, Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев. – Москва : Дашков и К, 2016. – 556 с. – Текст : непосредственный.

Москва – столица и самый большой город России, один из крупнейших городов мира, мегаполис.

Москва — политический и деловой центр России, на её территории разместились органы исполнительной, законодательной и судебной власти РФ, ведущие экономико-финансовые структуры, более половины коммерческих и специализированных банков страны, представительства крупнейших российских компаний и ведущих мировых корпораций.

Москва — экономический центр России, основной поставщик товаров и услуг, кадровых ресурсов, научно-инновационных разработок и передовых технологий. Численность населения Москвы — 12 615 882 чел. (01.01.2019 г.). Москва – крупнейший город Европы по количеству жителей¹⁴⁹.

Москва способна предложить своим жителям высокие стандарты жизни, но при этом она предъявляет самые высокие требования к их человеческим и профессиональным качествам. Большинство москвичей начинает понимать, что продуктивная социально безопасная и духовно насыщенная жизнь в столице станет невозможной, если жители города не получат соответствующего реальным условиям столичного образования. Для москвичей образование не только жизненная необходимость, но и сфера солидарной ответственности.

Образование Москвы – открытая система, находящаяся в многоуровневых связях с обществом.

По состоянию на 1 января 2019 года система столичного образования включает в себя:

555 многопрофильных школ, реализующих программы общего и дополнительного образования, в т.ч. 507 школ с дошкольными группами;

52 колледжа; 1 организацию высшего образования;

26 крупных образовательных организаций дополнительного образования.

Общий контингент обучающихся в системе образования города Москвы составляет 1 474,7 тыс. человек.

Отраслевым органом исполнительной власти города Москвы является Департамент образования и науки города Москвы (далее – Департамент, возглавляет И. Калина)², который осуществляет государственное управление и проводит государственную политику в сфере образования с учетом региональных социально-экономических особенностей города Москвы, обеспечивает функционирование системы образования в интересах жителей города Москвы, реализацию конституционного права на образование, а также организацию и предоставление государственных услуг в области дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного, среднего профессионального и высшего образования.

Департамент осуществляет свою деятельность непосредственно во взаимодействии с федеральными органами государственной власти,

¹⁴⁹ Московский электронный портал. – http://www.moscow.ru/capital_russia/visiting_card/ (дата обращения: 12.12.2019). – Текст : электронный.

органами государственной власти города Москвы, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, осуществляющими полномочия в сфере образования, общественными объединениями граждан и иными организациями.

27 сентября 2011 года на заседании Правительства города Москвы была утверждена Государственная программа города Москвы на среднесрочный период 2012—2016 гг. «Развитие образования города Москвы» («Столичное образование»)¹⁵⁰.

Программу представил Исаак Иосифович Калина, Министр Правительства Москвы, руководитель Департамента образования города Москвы. Эта программа отличается от всех предыдущих программ в сфере образования не только по масштабу, но и по статусу: она охватывает все структуры и процессы, связанные с образованием.

Позднее ее сроки были увеличены, и в данный момент на территории города Москвы реализуется данная программа, рассчитанная до 2024 года.

Цель программы: создание средствами образования условий для формирования личной успешности жителей города Москвы.

Задачи:

- Обеспечение высокого качества образования на всех уровнях.
- Комплексное развитие сети образовательных организаций и образовательной инфраструктуры для обеспечения доступности общего и дополнительного образования независимо от территории проживания и состояния здоровья обучающихся.
- Максимальное удовлетворение запросов жителей города Москвы на образовательные услуги.
- Внедрение современных инструментов независимой и прозрачной для общества оценки качества образования.
- Создание в системе образования условий для сохранения и укрепления здоровья, формирования здорового образа жизни обучающихся, оказания помощи детям, нуждающимся в психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи.
- Создание механизмов использования интеллектуальных, социокультурных и физкультурно-спортивных ресурсов города Москвы в образовании, реализации потенциала образования в развитии города Москвы.
- Обеспечение эффективности управления системой образования города Москвы.
- Развитие государственно-общественного управления в системе образования.

В структуре государственной программы на 2014-2019 года были рассмотрены следующие подпрограммы: Общее образование,

¹⁵⁰ Государственная программа города Москвы «Развитие образования города Москвы («Столичное образование»)» // Образовательная политика. – 2011. – № 3. – С. 4. – Текст : непосредственный.

Профессиональное образование, Дополнительное образование и профессиональное обучение, Развитие системы образования¹⁵¹.

В подпрограмму «Общее образование» входит максимальное удовлетворение современных образовательных потребностей московских семей.

«Профессиональное образование» включает в себя обеспечение потребностей экономики города Москвы в квалифицированных кадрах. «Дополнительное образование и профессиональное обучение» содействует реализации и развитию творческих и интеллектуальных способностей и профессиональному определению москвичей.

«Развитие системы образования» реализует повышение социально-педагогической эффективности системы образования города Москвы.

Финансирование данной программы за 2014 – 2018 годы составило 1927,5 млрд рублей из бюджета города Москвы. Объем финансирования из бюджета города Москвы в 2018 году – 293,9 млрд руб.

Проанализировав результаты реализации проекта «Столичное образование» за 2018- 2019 года можно сделать следующие выводы:

Доступность дошкольного и общего образования.

В 2018-2019 учебном году 100% детей старше 2 лет 6 мес. жителей города Москвы (от количества подавших заявления) обеспечены местами в дошкольных группах образовательных организаций. В 2018 году более 90 % родителей первоклассников выбрали школу в районе проживания.

Дети с ОВЗ и инвалидностью могут обучаться в образовательной организации по выбору семьи. Дети-инвалиды имеют необходимые условия, помощь квалифицированных специалистов и педагогов, возможность выбирать образовательные программы. В колледжах по специальностям, по которым разрешено обучение инвалидов, созданы условия для получения детьми-инвалидами профессии. Благодаря созданным условиям дети-инвалиды все чаще сдают ЕГЭ, достигают высоких результатов на олимпиадах.

Строительство новых зданий.

За 2011 – 2018 года было построено 242 здания для дошкольников (40,8 тысяч мест), для школьников 89 (52,3 тысячи мест). В том числе на 2018 год 21 новое здание для дошкольников на 4 840 мест, в т.ч.: за счет бюджета города Москвы – 9 зданий на 2 325 мест; за счет инвесторов - 12 зданий на 2 515 мест. 9 новых зданий для школьников на 6 179 мест, в т.ч.: за счет бюджета города Москвы – 5 зданий на 3 325 мест; за счет инвесторов – 4 здания на 2 854 места. В каждой школе – новостройке создана доступная безбарьерная среда.

Рост заработной платы.

¹⁵¹ Государственная программа города Москвы «Развитие образования города Москвы («Столичное образование»)» (в редакции Постановления Правительства Москвы от 4 июня 2019 г. № 627-ПП) – Текст : электронный.

Доходы учителей и преподавателей ВУЗов за последние семь лет увеличились почти вдвое. Если в 2010 году учителя зарабатывали 39,2 тысячи, то в 2016 году их зарплаты выросли до 77,5 тысячи рублей.

Средняя заработная плата учителей московских школ по итогам первого полугодия 2019 года составила 114 тысяч рублей, сообщил мэр Москвы Сергей Собянин на городском педагогическом совете в рамках Московского международного форума "Город образования" на ВДНХ, который проходил в августе 2019 года.

"Мы говорили о том, что все учителя, которые занимаются Московской электронной школой, получают надбавку в 10 тысячи рублей, - это сделано. В прошлом году вы поставили вопрос о том, что классные руководители должны получать специальную надбавку за классное руководство, - это сделано. Я в прошлом году сказал, что заработная плата московских учителей должна к концу года достигнуть 100 тысяч рублей, мне мало кто поверил. В первом полугодии 2019 года средняя зарплата московских учителей достигла 114 тысячи рублей. Теперь перед городом стоит задача увеличить размер подушевого финансирования всех московских школ. И повышать его будут каждый год, подчеркнул глава города, "исходя из инфляции и возможностей городского бюджета" – сказал Сергей Семёнович Собянин¹⁵²

Мероприятия и проекты.

Мегапроект «Московская Электронная Школа» - это база полезной информации для учителей, учеников, родителей. МЭШ – это 348 учебников издательств, 883 электронных учебных пособия, 42 549 интерактивных приложений, более 33 тысячи опубликованных и одобренных электронных сценариев уроков (по данным на 26.02.2019 г.)

Мегапроект «Интеграция разных уровней образования для достижения высоких образовательных результатов» включает в себя такие разделы «Инженерный класс в московской школе», «Медицинский класс в московской школе», «Академический (научно-технологический) класс в московской школе», «Кадетский класс в московской школе», «Московский предуниверсарий.

Департамент образования города Москвы инициировал и реализует крупные городские проекты в сфере дополнительного образования, многие из них проходят в выходные и каникулярные дни, например проект «Субботы московского школьника». Так же в школах существует предпрофессиональное образование в старшей школе (предпрофессиональные классы, предуниверсарии).

Ежегодно проводятся чемпионаты и конкурсы профессионального мастерства. IV Национальный чемпионат профессионального мастерства людей с инвалидностью «Абилимпикс Россия», VI Национальный чемпионат «Молодые профессионалы» (*WorldSkills Russia*).

¹⁵² Государственная программа города Москвы «Развитие образования города Москвы («Столичное образование»)» (в редакции Постановления Правительства Москвы от 4 июня 2019 г. № 627-ПП). – Текст : электронный.

В столичных школах активно проводится воспитательная работа. Школьники участвуют в олимпиадах социокультурной направленности, таких как Олимпиада «Музеи. Парки. Усадьбы», Олимпиада-сочинение «Не прервется связь поколений», Олимпиада «История и культура храмов столицы». Проект «Урок в музее» реализуется совместно Департаментом образования города Москвы и Департаментом культуры города Москвы. Более 16,5 тысяч учащихся состоят в кадетских классах. Более одной тысячи памятников, обелисков, захоронений находятся под патронатом школ и колледжей.

Городской просветительский проект «Университетские субботы», стартовавший в сентябре 2013 года, успешно развивается. В 2017 – 2018 учебном году в проекте участвовали 60 образовательных организаций высшего образования, 2 450 мероприятий посетили более 222 тыс. человек.

Национальный проект «Образование».

В 2019 году стартовал масштабный национальный проект «Образование», который предполагает реализацию четырёх основных направлений развития системы образования: обновление его содержания, создание необходимой современной инфраструктуры, подготовка соответствующих профессиональных кадров, их переподготовка и повышение квалификации, а также создание наиболее эффективных механизмов управления этой сферой. Сроки реализации: 01.01.2019 г. – 31.12.2024 г. Целью национального проекта «Образование» является воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов РФ, исторических и национально-культурных традиций.

В планы данного проекта входят такие мероприятия, как «Учитель будущего», который к 1 сентября 2024 года планирует во всех субъектах РФ внедрить систему непрерывного и планомерного повышения квалификации педагогических работников. Мероприятия Федерального проекта «Успех каждого ребенка» ставит задачи к концу 2021 года внедрить целевую модель развития региональных систем дополнительного образования детей внедрена во всех субъектах РФ, а к концу 2024 года создать не менее 100 центров, реализующих дополнительные общеобразовательные программы, в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования с охватом не менее 40 тысяч детей ежегодно.

Мероприятия Федерального проекта «Цифровая образовательная среда» нацелены на то, что к концу 2022 года все образовательные организации, реализующие основные и (или) дополнительные общеобразовательные программы, обновят информационное наполнение и функциональные возможности официальных сайтов в сети «Интернет», а так же уже к концу 2020 года не менее 2 тыс. работников, привлекаемых к осуществлению образовательной деятельности, пройдут повышение квалификации с целью повышения их компетенций в области современных технологий.

Еще один столичный проект, которых связывает города России в области образования, получил название «Школы городов России – партнеры Москвы». Цель данного проекта- совместное изучение и реализация результативных практик в образовании, формирование на их основе программ повышения квалификации и обучение управленческих кадров городских систем образования механизмам управления отраслью. Всего в рамках проекта заключено 81 соглашение о сотрудничестве с органами управления систем образования крупных городов.

Приоритетными задачами московской системы образования на 2019-2020 года являются:

- дальнейшая реализация мегапроектов системы образования Москвы;
- развитие предпрофильного, профильного, предпрофессионального образования;
- развитие механизмов совершенствования профессионального мастерства студентов столичных колледжей;
- дальнейшее повышение качества управления для достижения каждой московской школой массовых высоких образовательных результатов;
- создание на территории районов города полноценной и достаточной среды для реализации разнообразных образовательных запросов учащихся;
- создание условий для профессионального развития и поддержки педагогов, готовых создавать условия для раскрытия способностей и талантов в каждом московском ребенке;
- дальнейшая реализация направлений, предусмотренных НП «Образование».

Государственная политика является основополагающей для всех сфер общественной жизни. Но в отношении образования она должна быть особенно продуманной, конкретизированной и последовательной. Грамотная государственная образовательная политика – это гарант высокого качества общества России: насколько оно будет конкурентоспособно, ответственно и перспективно.

Список использованных источников и литературы:

1. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 26.07.2019) "Об образовании в Российской Федерации" // Справочная правовая система «Консультант Плюс». – Версия: Проф. – Текст : электронный.
2. Постановление Правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. № 447-ПП «Об утверждении положения о Департаменте образования города Москвы». – Текст : электронный.

3. Государственная программа города Москвы «Развитие образования города Москвы («Столичное образование»)» (в редакции постановления Правительства Москвы от 4 июня 2019 г. № 627-ПП). – Текст : электронный.
4. Наумов, С.Ю. Государственное и муниципальное управление : Учебное пособие / С.Ю. Наумов, Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев. – Москва : Дашков и К, 2016. – 556 с. – Текст : непосредственный.
5. Государственная политика и управление : Учебное пособие / под ред. А.И. Соловьева. – Москва : Аспект Пресс, 2017. – 480 с. – Текст : непосредственный.
6. Государственная программа города Москвы «Развитие образования города Москвы («Столичное образование»)» // Образовательная политика. – 2011. – № 3. – Текст : непосредственный.
7. Московский электронный портал http://www.moscow.ru/capital_russia/visiting_card/ (дата обращения: 12.12.2019). – Текст : электронный.
8. Официальный сайт мэра Москвы. Департамент образования <https://www.mos.ru/donm/structure/> (дата обращения: 12.12.2019). – Текст : электронный.
9. РИА новости. – <https://ria.ru/20190829/1558025339.html> (дата обращения: 12.12.2019). – Текст : электронный.

Е.А. ПОЛЯКОВА¹⁵³

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

***Аннотация.** В настоящей статье рассмотрена деятельность Федеральной службы по интеллектуальной собственности, Суда по интеллектуальным правам, направленная на защиту прав, относящихся к литературным, художественным и научным произведениям, изобретениям, промышленным образцам, товарным знакам, фирменным наименованиям.*

***Ключевые слова:** интеллектуальная собственность, авторское право, патент, товарный знак, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, Суд по интеллектуальным правам.*

¹⁵³ Полякова Екатерина Александровна – обучающийся четвёртого курса (направление подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление») ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», г. Москва, Россия; E-mail: ea.polyakova@mpgu.su Научный руководитель: Оробец Вячеслав Михайлович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет», г. Москва, Россия; E-mail: vm.orobets@mpgu.su

STATE POLICY IN THE FIELD OF INTELLECTUAL PROPERTY PROTECTION

***Abstract.** This article discusses the activities of the Federal service for intellectual property, The court of intellectual rights, aimed at protecting the rights relating to literary, artistic and scientific works, inventions, industrial designs, trademarks, trade names.*

***Keywords:** intellectual property, copyright, patent, trademark, Federal service for intellectual property, court of the intellectual rights.*

Проблемы охраны интеллектуальной собственности сегодня стали не просто юридическим или коммерческим вопросом, они (вследствие интеллектуализации экономики¹⁵⁴) все в большей мере приобретают политические черты, поскольку связаны с экономической безопасностью и, следовательно, требуют стратегических подходов к решению.

Под интеллектуальной собственностью¹⁵⁵ понимается собирательное понятие, означающее совокупность исключительных прав на результаты творческой деятельности и средства индивидуализации; охватывает права, относящиеся к литературным, художественным и научным произведениям, исполнительской деятельности артистов, звукозаписи, радио и телевизионным передачам, изобретениям, промышленным образцам, товарным знакам, фирменным наименованиям и т. п. Понятие интеллектуальная собственность впервые введено в 1967 г. Конвенцией, учредившей Всемирную организацию интеллектуальной собственности, участником которой является Российская Федерация.

В 1992 г. в России были приняты законы, связанные с интеллектуальной собственностью, такие как: Патентный закон Российской Федерации¹⁵⁶, Закон об авторском праве и смежных правах¹⁵⁷, Закон «О правовой охране топологий интегральных микросхем»¹⁵⁸, Закон «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных»¹⁵⁹,

¹⁵⁴Интеллектуализация экономики – это процесс приобретения экономикой новых качеств, когда она начинает базироваться на знаниях, а информация и услуги приобретают сравнительно более высокую рыночную стоимость, чем та, которую имеют товары, обладающие натурально-вещественной формой.

¹⁵⁵ URL: <http://www.xn--80aacc4big7b.xn--p1ai> (дата обращения: 22.11.2019). – Текст : электронный.

¹⁵⁶ Патентный закон Российской Федерации от 23 сентября 1992 года №3517-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 42. – Ст. 2319. – Текст : непосредственный.

¹⁵⁷ Закон Российской Федерации от 9 июля 1993 года № 5351-1 «Об авторском праве и смежных правах» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 32. – Ст. 1242. – Текст : непосредственный.

¹⁵⁸ Закон РФ от 23.09.1992 г. № 3526-1 (ред. от 02.02.2006) «О правовой охране топологий интегральных микросхем» // Российская газета. – 1992. – № 230. – 21.10.1992. – Текст : непосредственный.

¹⁵⁹ Закон РФ от 23.09.1992 г. № 3523-1 (ред. от 02.02.2006) «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных» // Российская газета. – 1992. – № 2. – 29.10.1992. – Текст : непосредственный.

Закон «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров¹⁶⁰», Закон «О селекционных достижениях¹⁶¹» и др.

Государственная поддержка в области охраны объектов интеллектуальной собственности осуществляется посредством специальных органов государственной власти. В их числе Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент). Данный орган государственной власти является федеральной службой России, осуществляющей функции по контролю и надзору в сфере правовой охраны и использования объектов интеллектуальной собственности, патентов и товарных знаков, и результатов интеллектуальной деятельности, вовлекаемых в экономический и гражданско-правовой оборот. Роспатент находится в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации. В связи с этим руководство деятельностью Федеральной службы по интеллектуальной собственности осуществляет Правительство Российской Федерации. Основными функциями Федеральной службы по интеллектуальной собственности являются:

— правовая защита интересов государства в процессе экономического и гражданско-правового оборота результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ военного, специального и двойного назначения;

— контроль и надзор в сфере правовой охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения, созданных за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета;

— контроль и надзор в установленной сфере деятельности в отношении государственных заказчиков и организаций

— исполнителей государственных контрактов, предусматривающих проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ;

— оказание государственных услуг в сфере правовой охраны изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, программ для электронно-вычислительных машин, баз данных и топологий интегральных микросхем.

Органом судебной власти по защите интеллектуальных прав в случае их нарушения является Суд по интеллектуальным правам.

3 июля 2013 года вступило в силу Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 08.10.2012 № 60 «О некоторых вопросах, возникших в связи с созданием в системе арбитражных

¹⁶⁰ Закон РФ от 23.09.1992 г. № 3520-1 (ред. от 11.12.2002, с изм. от 24.12.2002) «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» // Российская газета. – 1992. – № 228. – 17.10.1992. – Текст : непосредственный.

¹⁶¹ Закон РФ от 06.08.1993 г. № 5605-1 «О селекционных достижениях» // Российская газета. – 1993. – № 170. – 03.09.1993. – Текст : непосредственный.

судов Суда по интеллектуальным правам», что явилось началом деятельности первого специализированного суда в Российской Федерации.

В настоящее время в соответствии со статьей 43.4 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и частью 4 статьи 34 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации Суд по интеллектуальным правам в качестве суда первой инстанции рассматривает:

- дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения;
- дела об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения;
- дела по спорам о предоставлении или прекращении правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий;
- об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) федерального органа исполнительной власти по интеллектуальной собственности, федерального органа исполнительной власти по селекционным достижениям и их должностных лиц, а также органов, уполномоченных Правительством Российской Федерации рассматривать заявки на выдачу патента на секретные изобретения;
- об оспаривании решения федерального антимонопольного органа о признании недобросовестной конкуренцией действий, связанных с приобретением исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, товаров, работ, услуг и предприятий;
- об установлении патентообладателя;
- о признании недействительными патента на изобретение, полезную модель, промышленный образец или селекционное достижение, решения о предоставлении правовой охраны товарному знаку, наименованию места происхождения товара и о предоставлении исключительного права на такое наименование, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их признания недействительными;
- о досрочном прекращении правовой охраны товарного знака вследствие его неиспользования.

Рассмотрение таких споров, как правило, требует наличия специальных знаний, восполнить отсутствие которых у суда не может и проведение экспертизы, так как сама по себе экспертиза по таким делам нуждается в очень серьезной оценке. К сожалению, на сегодняшний день очень мало людей, имеющих достаточную базу знаний в данной области, нужно готовить специалистов в этой сфере, которые смогут грамотно защитить патентные права.

Суду по интеллектуальным правам как специализированному суду в целях получения разъяснений, консультаций и выяснения профессионального мнения учёных, специалистов и прочих лиц, обладающих теоретическими и практическими познаниями по существу разрешаемого специализированным судом спора, предоставлено право направлять запросы кругу лиц, призванных оказывать помощь Суду при осуществлении правосудия по сложным делам. В целях получения разъяснений, консультаций и выяснения профессионального мнения лиц, обладающих теоретическими и практическими познаниями по существу разрешаемого судом спора. К их числу относятся специалист, советник и эксперт.

Нужны специалисты, которые бы профессионально и качественно не только с правовой точки зрения, но и с учётом специфики того или иного интеллектуального права, подлежащего защите, рассматривали соответствующие споры, необходимо для повышения как инвестиционной привлекательности российской экономики, так и эффективность системы защиты интеллектуальных прав с учётом международных стандартов.

Список использованных источников и литературы:

1. Закон РФ от 23.09.1992 г. № 3526-1 (ред. от 02.02.2006) «О правовой охране топологий интегральных микросхем» // Российская газета. – 1992. – № 230. – 21.10.1992. – Текст : непосредственный.
2. Закон РФ от 23.09.1992 г. № 3523-1 (ред. от 02.02.2006) «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных» // Российская газета. – 1992. – № 2. – 29.10.1992. – Текст : непосредственный.
3. Закон РФ от 23.09.1992 г. № 3520-1 (ред. от 11.12.2002, с изм. от 24.12.2002) «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» // Российская газета. – 1992. – № 228. – 17.10.1992. – Текст : непосредственный.
4. Закон Российской Федерации от 9 июля 1993 года № 5351-1 «Об авторском праве и смежных правах» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 32. – Ст. 1242. – Текст : непосредственный.
5. Закон РФ от 06.08.1993 г. № 5605-1 «О селекционных достижениях» // Российская газета. – 1993. – № 170. – 03.09.1993. – Текст : непосредственный.
6. Патентный закон Российской Федерации от 23 сентября 1992 года №3517-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 42. – Ст. 2319. – Текст : непосредственный.

7. URL: <http://www.xn--80aacc4bir7b.xn--p1ai> (дата обращения: 22.11.2019). – Текст : электронный.

А.А.ТРИБОЙ¹⁶²

ПРЕИМУЩЕСТВЕННОЕ ПРАВО ПОКУПКИ. ОСОБЕННОСТИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВЕННОЙ ПРИРОДЫ

Аннотация. В статье представлены основные подходы к пониманию преимущественного права покупки, в частности дан подробный анализ обязательственной природы преимущественного права покупки. Кроме этого, в статье освещены некоторые спорные практические вопросы реализации данного института, в частности затронуты последующие возможные способы защиты права, в случае нарушения преимущественного права покупки, а также некоторые вопросы порядка извещения собственника имущества.

Ключевые слова: преимущественное право, обязательственная природа, способы защиты.

A. TRIBOY

Abstract: The article presents the main approaches to the understanding of the pre-emptive right of purchase, in particular, a detailed analysis of the binding nature of the pre-emptive right of purchase. In addition, the article highlights some controversial practical issues of the implementation of this institution, in particular, the following possible ways to protect the right in case of violation of the pre-emptive right of purchase, as well as some issues of the order of notification of the owner of the property.

Keywords: pre-emption right, binding nature, way of protection.

Актуальность выбранной темы обосновывается дискуссионностью природы преимущественного права покупки в современной цивилистике. Это связано, прежде всего с противоречивым характером данного института, поскольку последний является результатом совокупного сосуществования в нем как обязательственной, так и вещной природы. Подобная двойственность, тем не менее, ни умаляет общей практической ценности преимущественного права покупки, которая направлена, прежде всего на охрану интересов членов общей собственности; ведь последние, осуществляя

¹⁶² Трибой Алина Александровна – обучающийся третьего курса направления подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» Факультета права ФГАОУ ВО «Высшая школа экономики»; г. Москва, Россия, E-mail: alina19022000@yandex.ru.

«общее дело», лично заинтересованы в том, кто именно приобретает долю выбывшего участника¹⁶³. В этой связи, становится актуальным вопрос об особенностях реализации преимущественного права покупки, рассмотрение его обязательственной природы, а также освещение ряда особенностей осуществления данного права в рамках общей долевой собственности.

Непосредственное толкование обязательственной природы преимущественного права носит противоречивый характер. С одной стороны, господствует мнение о том, что преимущественные права могут существовать постольку, поскольку предусмотрены законом¹⁶⁴. Подобный императивный подход обосновывается тем, что установление преимущественного права выступает в качестве определенного изъятия из гражданской правоспособности, в связи с чем допустимо только в случаях, прямо предусмотренных в законе¹⁶⁵. С другой стороны, юридическое мышление, двигаясь в русле экономической эффективности и свободы договора, проводит идею о целесообразности включения обязательственного преимущественного права в юридическое поле, ставя вопрос об адекватном и соразмерном способе защиты нарушенного договорного преимущественного права¹⁶⁶.

Практическая же реализация обязательственного преимущественного права осуществляется путем: заключения отдельного предварительного договора или включения чисто потестативного условия в основной договор¹⁶⁷. Отличие между представленными позициями, преимущественно, заключается в последующих способах защиты права. Так, в случае заключения предварительного договора, устанавливающего преимущественное право, его обладатель имеет дополнительный способ защиты в виде понуждения к заключению договора, в порядке предусмотренным в статье 445 ГК РФ. В случае же с потестативным условием, потерпевший сможет лишь требовать возмещение убытков, поскольку понуждение к заключению договора возможно только в случаях прямо предусмотренных законом; рассматриваемая же сделка под условием в данный перечень не входит¹⁶⁸.

Тем не менее, основную ценность при реализации обязательственного преимущественного права, составляет его непосредственное осуществление, исполнение в натуре, в связи с чем простое возмещение убытков, причиненных в случае его обхода, представляется недостаточным способом

¹⁶³ Скловский К.И., Смирнова М.И. Институт преимущественной покупки в российском и зарубежном праве // *Хозяйство и право*. – 2003. – № 10. – С. 103. – Текст : непосредственный.

¹⁶⁴ Белов В. А. Основы учения о преимущественных правах // *Вестник МГУ*. Сер. 11 «Право». – 2001. – № 6. – С. 50. – Текст : непосредственный.

¹⁶⁵ Белов В.А. *Гражданское право : Учебник : Особенная часть*. Москва, 2004. – С. 622. – Текст : непосредственный.

¹⁶⁶ Величко В.Е., Терди Е.С. Французская модель преимущественных прав: традиция, развитие и перспективы рецепции в России // *Известия вузов. Правоведение*. – 2017. – № 1. – С.72. – Текст : непосредственный.

¹⁶⁷ Кубарь И.И. Договорные преимущественные права в гражданском праве России // *Журнал российского права*. – 2017. – № 10. – С. 3. – Текст : непосредственный.

¹⁶⁸ Кубарь И.И. *Указ. соч.* С. 6.

защиты¹⁶⁹. В связи с этим многие авторы довольно низко оценивают реализацию преимущественного права посредством включения в сделку потестативного условия, поскольку последнее, ограничиваясь возмещением убытков, в случае ненадлежащего исполнения, не дает возможности потерпевшему реально восстановить и воспользоваться утраченным правом¹⁷⁰.

Обязательственная природа преимущественного права покупки обосновывается прежде всего тем, что механизм перевода прав, осуществляющийся в интересах обладателя права работает довольно редко, поскольку возможен только до прекращения договорных обязательств путем исполнения: «После этого уже нечего переводить. На самом деле предмет иска утрачивается уже после того, как вещь передана в собственность покупателя»¹⁷¹. Таким образом, практическая реализация указанного феномена, зачастую, рассматривается не как перевод прав, а как выкуп вещи на условиях прежнего договора¹⁷².

Кроме того, стоит отметить, что исходя из действующей арбитражной судебной практики, применение по аналогии к договорным преимущественным правам, правил реализации преимущественных прав, установленных законом недопустимо, ввиду разнородности природы их правового регулирования¹⁷³. В частности, к данному выводу пришел Федеральный арбитражный суд Московского округа, который в своем постановлении от 13 марта 2006 года № КГ-А41/1295-06 указывает, что ввиду отсутствия в арендных отношениях потребности обеспечения общности имущества, которое характерно для отношений общей долевой собственности, становится невозможным применение по аналогии норм, регулирующих преимущественное право, существующее в отношениях между участниками общей долевой собственности к преимущественному праву, предоставленного арендатору¹⁷⁴.

Известно, что под преимущественным правом покупки, в большинстве случаев, понимается преимущество, предоставленное законом определенной группе лиц, обладающих какими-то особыми признаками¹⁷⁵. На практике, как отмечается, в большинстве случаев, оно реализуется в рамках института общей долевой собственности, в связи с чем актуальным становится рассмотрения условий и особенностей его реализации в рамках указанного института¹⁷⁶.

¹⁶⁹ Белов В.А. *Указ. соч.* С. 619.

¹⁷⁰ Кубарь И.И. *Указ. соч.* С.5-6.

¹⁷¹ Склоковский К.И., Смирнова М.И. *Указ. соч.* С.108.

¹⁷² Склоковский К.И., Смирнова М.И. *Указ. соч.* С. 109-115.

¹⁷³ Кубарь И.И. *Указ. соч.* С. 5.

¹⁷⁴ Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 13 марта 2006 г. № КГ-А41/1295-06// СПС Гарант www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/5144740/ (дата обращения: 10.12.2019). – Текст : электронный.

¹⁷⁵ Грибанов В.П. *Осуществление и защита гражданских прав / В.П. Грибанов – Москва : Статут, 2000. – С. 295. – Текст : непосредственный.*

¹⁷⁶ Мальцева В.Г. К вопросу о преимущественном праве покупки на объекты недвижимости // *Вестник современных исследований.* – 2018. – № 22. – С. 358. – Текст : непосредственный.

Особое внимание стоит обратить на порядок и способ извещения в рамках преимущественного права покупки. Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 250 Гражданского кодекса, извещение должно быть выполнено в письменной форме; при этом абзац 3 данной статьи устанавливает возможность уточнения данного требования иным федеральным законодательством. В связи с этим, дополнительным способом извещения участников общей долевой собственности может выступать заявление соответствующего содержания, выполненное через нотариуса¹⁷⁷. Релевантность данного подхода обосновывается прямым указанием в статье 86 «Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» от 11 февраля 1993 года № 4462-1 в качестве одного из правомочий нотариуса - передачи заявлений и документов физических и юридических лиц другим физическим и юридическим лицам¹⁷⁸. В этой связи, лицо может осуществить извещение с использованием технических средств; непосредственным подтверждением надлежащего извещения будет выступать выданное нотариусом свидетельство о передаче заявления¹⁷⁹. В случае неизвестности отчуждателю имущества места жительства собственника, представляется правильным считать условие об извещении выполненным, если продавцом будет доказано направление извещения по последнему известному месту жительства обладателя преимущественного права¹⁸⁰.

Что касается непосредственно самой природы подобного извещения, то стоит сказать о том, что в современный период, цивилистика не дает прямого ответа на данный вопрос. С одной стороны, извещение характеризуется в качестве публичной оферты, поскольку лицо, получившее ее вправе совершить действия, направленные на приобретение имущества, а продавец, соответственно не вправе уклониться от заключения договора купли-продажи¹⁸¹. С другой, подчеркиваются, что природа волеизъявления в предложении заключить договор (оферта) значительно отличается от волеизъявления при извещении обладателя преимущественного права покупки. Последнее направляется не по усмотрению собственника, а в силу «обязательного предписания закона», и носит исключительно уведомительный характер¹⁸².

Еще одним дискуссионным вопросом в российской практике является проблема реализации преимущественного права покупки, в случае если

¹⁷⁷ Кузнецова Л.В. Некоторые проблемы осуществления преимущественного права покупки доли в праве общей собственности // Журнал Российского права. – 2006. – № 4. – С. 82. – Текст : непосредственный.

¹⁷⁸ "Основы законодательства Российской Федерации о нотариате" (утв. ВС РФ 11.02.1993 N 4462-1) (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2019) // Справочная правовая система «Консультант Плюс»: Версия: Проф www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1581/ (дата обращения: 10.12.2019). – Текст : электронный.

¹⁷⁹ Кузнецова Л.В. *Указ. соч.* С. 82.

¹⁸⁰ Толчеев Н. Преимущественное право покупки доли жилого дома (квартиры) // Российская юстиция. – 2000. – № 7. – С. 20-21. – Текст : непосредственный.

¹⁸¹ Кузнецова Л.В. Некоторые проблемы осуществления преимущественного права покупки доли в праве общей собственности // Журнал Российского права. – 2006. – № 4. – С. 83. – Текст : непосредственный.

¹⁸² Толчеев Н. Является ли извещение о преимущественном праве покупки офертой? // Российская юстиция. – 2003. – № 7. – С. 21. – Текст : непосредственный.

право на ее приобретение принадлежит нескольким правообладателям. В этой связи, в доктрине выделяется три пути ее решения. Первый – заключение договора со всеми сосособственниками, пропорционально размерам их долей в праве общей собственности (применение по аналогии пункта 2 статьи 93 ГК РФ, в соответствии с которой участники общества с ограниченной общественностью пользуются преимущественным правом покупки пропорционально размерам их долей)¹⁸³. Второе - заключение договора с сосособственником, первым реализовавшим свое преимущественное право, выразившим намерение приобрести долю. Наиболее распространенной, является последняя точка зрения, в соответствии с которой продавец сам вправе выбрать сосособственника, с которым заключит договор купли-продажи¹⁸⁴.

Еще одна сложность, которая может возникнуть в процессе реализации преимущественного права покупки - наличие большого числа сосособственников (обладателей преимущественного права). В этой связи, представляется довольно сложным и экономически нецелесообразным отправлять извещения каждому обладателю подобного права. В этой связи, законодательством был предусмотрен «упрощенный» вариант их извещения¹⁸⁵. В соответствии с Приказом Минэкономразвития № 724 от 17 ноября 2016 года, был установлен особый порядок размещения извещений участников долевой собственности на недвижимое имущество о намерении продать долю в праве общей собственности на недвижимое имущество посредством указания о них через специализированную информационную систему «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме», т.е. через личный кабинет продавца¹⁸⁶.

Еще одним дискуссионным аспектом является вопрос о возможности применения положений о преимущественном праве покупки к отступному. Ранее представлялось, что позиция высших судов по данному вопросу отрицательна. Так, в соответствии с Определением Верховного Суда РФ от 11 ноября 2014 года № 9-КГ14-7 правило преимущественной покупки должно применяться только к договору купли-продажи, за исключением случаев продажи с публичных торгов, и к договору мены¹⁸⁷. Сейчас, судебная практика неоднозначно отвечает на данный вопрос, при этом существует

¹⁸³ Кузнецова Л.В. *Указ.соч.* С. 88.

¹⁸⁴ Козлов М. Предпочтение перед посторонними // *Эж-юрист.* – 2005. – № 29. – С. 4. – Текст : электронный.

¹⁸⁵ Мальцева В.Г. К вопросу о преимущественном праве покупки на объекты недвижимости // *Вестник современных исследований.* – 2018. – № 22. – С. 359. – Текст : непосредственный.

¹⁸⁶ Приказ Минэкономразвития России от 17.11.2016 N 724 "Об утверждении Порядка размещения извещения участников долевой собственности на недвижимое имущество о намерении продать долю в праве общей собственности на недвижимое имущество на официальном сайте органа регистрации прав в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (Зарегистрировано в Минюсте России 14.12.2016 N 44715)// СПС КонсультантПлюс www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208806/

¹⁸⁷ Безик К.С., Буланова Д.С. Применение правил о преимущественном праве покупки к соглашению об отступном// *Современные проблемы теории и практики права глазами молодых исследователей.* 2017. С. 68.

тенденция возможного применения правил преимущественного права покупки к соглашению об отступном, поскольку последнее носит характер возмездного отчуждения доли, и, следовательно, порождает необходимость получения согласия на распоряжение такой долей¹⁸⁸.

Список использованных источников и литературы:

1. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 г. № 4462-1) (ред. от 27.12.2018 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2019 г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс»: Версия: Проф. – www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1581/ (дата обращения: 10.12.2019). – Текст : электронный.
2. Приказ Минэкономразвития России от 17.11.2016 г. № 724 «Об утверждении Порядка размещения извещения участников долевой собственности на недвижимое имущество о намерении продать долю в праве общей собственности на недвижимое имущество на официальном сайте органа регистрации прав в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет"» (Зарегистрировано в Минюсте России 14.12.2016 г. № 44715) // Справочная правовая система «Консультант Плюс»: Версия: Проф. – www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_208806/ (дата обращения: 10.12.2019). – Текст : электронный.
3. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 13 марта 2006 г. № КГ-А41/1295-06 // Справочная правовая система ГАРАНТ. – www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/5144740/ (дата обращения: 10.12.2019). – Текст : электронный.
4. Безик К.С., Буланова Д.С. Применение правил о преимущественном праве покупки к соглашению об отступном // Современные проблемы теории и практики права глазами молодых исследователей. – 2017. – С. 68. – Текст : непосредственный.
5. Белов В. А. Основы учения о преимущественных правах // Вестник МГУ. Сер. 11 «Право». – 2001. – № 6. – С. 50. – Текст : непосредственный.
6. Белов В.А. Гражданское право : Учебник : Особенная часть. Москва, 2004. – С. 622. – Текст : непосредственный.
7. Величко В.Е., Терди Е.С. Французская модель преимущественных прав: традиция, развитие и перспективы рецепции в России // Известия вузов. Правоведение. – 2017. – № 1. – С. 72. – Текст : непосредственный.
8. Кубарь И.И. Договорные преимущественные права в гражданском праве России // Журнал российского права». – 2007. – № 10. – С. 3. – Текст : непосредственный.

¹⁸⁸ Безик К.С., Буланова Д.С. Указ.Соч. С. 69-71.

9. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав / В.П. Грибанов. – Москва : Статут, 2000. – С. 295. – Текст : непосредственный.
10. Козлов М. Предпочтение перед посторонними // Эж-юрист. – 2005. – № 29. – С. 4. – Текст : электронный.
11. Кубарь И.И. Договорные преимущественные права в гражданском праве России // Журнал российского права». – 2007. – № 10. – С. 3-12. – Текст : непосредственный.
12. Кузнецова Л.В. Некоторые проблемы осуществления преимущественного права покупки доли в праве общей собственности // Журнал Российского права. – 2006. – № 4. – С. 83. – Текст : непосредственный.
13. Толчеев Н. Преимущественное право покупки доли жилого дома (квартиры) // Российская юстиция. – 2000. – № 7. – С.20-21. – Текст : непосредственный.
14. Толчеев Н. Является ли извещение о преимущественном праве покупки офертой? // Российская юстиция. – 2003. – № 7. – С. 21. – Текст : непосредственный.
15. Мальцева В.Г. К вопросу о преимущественном праве покупки на объекты недвижимости // Вестник современных исследований. – 2018. – № 22. – С. 359. – Текст : непосредственный.
16. Склоцкий К.И., Смирнова М.И. Институт преимущественной покупки в российском и зарубежном праве // Хозяйство и право. – 2003. – № 10. С. 103. – Текст : непосредственный.

А.Д.ЯКИМ¹⁸⁹

КУРС НА ЦИФРОВИЗАЦИЮ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Аннотация. В статье рассмотрены понятие и сущность цифровизации, её внедрение в различные области нашей жизни, её достоинства и недостатки.

Ключевые слова: компьютеры, социальные сети, Интернет, цифровизация, экономика, образование, сфера услуг, сфера производства.

¹⁸⁹ Яким Александр Дмитриевич, обучающийся третьего курса ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»; г.Москва, Россия. E-mail: yakim@gmail.com. Научный консультант: Збышко Богдан Григорьевич – доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления и права ИСГО ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет»; г. Москва, Россия. E-mail: bg.zbyshko@mpgu.su

COURSE ON DIGITALIZATION OF THE RUSSIAN ECONOMY

Abstract. The article discusses the concept and essence of digitalization, its implementation in various areas of our lives, its advantages and disadvantages.

Keywords: computers, social networks, Internet, digitalization, economy, education, services, production.

В то время как для одних компьютеры до сих пор являются шайтан-коробками, внутри которых происходит настоящая магия, другие уже вовсю используют свои телефоны и даже часы для управления освещением, отоплением и т.п. в своем доме. Но не смотря на столь различное отношение к современным вычислительным машинам как первые, так и вторые вовсю используют социальные сети, просматривают интернет-магазины и т.д. Неудивительно, что теперь многие крупные организации вместо того, чтобы раздавать листовки на улице или расклеивать объявления, стали рекламировать свои продукты в тех же самых социальных сетях. Однако сосредоточимся на вопросе о том, что же такое цифровизация и почему она сейчас так актуальна.

В деловом журнале *Neftegaz.RU* дают определение цифровизации в широком смысле: «цифровизация – процесс внедрения цифровых систем передачи (ЦСП) на уровне первичных сетей, средств коммутации и управления, обеспечивающих передачу и распределение потоков информации в цифровом виде на уровне вторичных сетей».¹⁹⁰ А руководитель департамента корпоративных продаж компании «Системный софт», Александр Баталов, дает такое определение цифровизации – «ничто иное, как переход от аналогового к цифровому, этот процесс подразумевает не только замену инструментов производства, но и внедрение аналитических систем, позволяющих максимально сделать производство рентабельным»¹⁹¹.

По нашему мнению, второе определение является более точным и в то же время простым, поэтому остановимся на нем, слегка модифицировав: цифровизация – это процесс перехода на использование средств электронно-вычислительных машин (ЭВМ) с применением информационно-коммуникационных технологий (ИКТ, так же информационные технологии, ИТ) в сферах использования человеческих ресурсов с целью ускорения, повышения качества и точности проведения вычислительных и аналитических операций, предоставления тех или иных услуг. И хотя данное

¹⁹⁰Цифровизация, промышленный интернет вещей и Индустрия 4.0. Кратко

¹⁹¹Цифровизация экономики - Александр Баталов, руководитель департамента корпоративных продаж компании «Системный софт»

определение довольно похоже на определение автоматизации, оно отличается главным образом наличием термина информационные технологии – процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов.¹⁹² То есть здесь речь идет не просто о компьютере на столе работника и использование, например, калькулятора (то есть простое использование ресурсов ЭВМ), а, к примеру, конкретное принятие решения о выдаче кредита, исходя из анализа действий пользователя в сети¹⁹³. Но почему термин «цифровизация» появляется на слуху все чаще и чаще?

Основной причиной популярности является необходимость цифровизации практически во всех сферах экономики, а в дополнение к этому следует отметить, что возможности по переходу становятся все доступнее. Возьмем, к примеру, создание сайтов и приложений различных организаций. Причинами необходимости создания первого являются, например, привлечение новых покупателей и удовлетворение текущих нужд пользователей. Для того, чтобы попасть в магазин, надо куда-то ехать, искать этот магазин, более того, если Вы придете в магазин, далеко не факт, что там будет именно тот товар, который Вам нужен, а консультанты смогут подсказать Вам, когда будет конкретный товар, какие у него подробные характеристики, есть ли какие-либо альтернативы данному товару за ту же или иную цену. На сайте же всегда имеется полный список товаров (возможно, даже тех, которых сейчас нет в наличие даже на складе), можно посмотреть их подробную характеристику (здесь вопрос лишь в том, что не все ее пишут), а также можно сразу сравнить несколько вариантов, ничего при этом не упустив. Как правило, имеется возможность узнать в каком магазине есть тот или иной товар, чтобы приехать и сразу купить там конкретный товар или посмотреть его вживую. Имеется возможность заказать товар на дом и, что самое главное, почти все можно делать как из дома, так и в пути, например, в метро или машине. А продавцы, в свою очередь, могут анализировать просмотры потенциальных покупателей и предлагать более качественные и целенаправленные товары и услуги, предполагать, к каким сезонам лучше закупать тот или иной неочевидный товар, который пока еще лишь в теории может пользоваться спросом. Но сайты будут актуальными не только для магазинов, но и для фабрик, фирм, предоставляющих различные, не направленные на широкую массу, услуги, поскольку это сильно упрощает взаимодействие с клиентами, знакомит их с полным спектром товаров и услуг и т.д.

Если мы говорим о компаниях, которые предоставляют преимущественно услуги, такие как, например, доставка еды, то тут уже

¹⁹²Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 18.12.2018) "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" // Справочная правовая система «Консультант Плюс»: Версия: Проф. (дата обращения: 12.12.2019). – Текст : электронный.

¹⁹³Цифровизация экономики. – Сергей Курьянов, директор по стратегическому маркетингу компании «ДоксВижн».

нужно задумываться и о создании удобного приложения для телефона. По сути, предназначение у приложений аналогично предназначению сайтов, однако оно должно быть более просто в использовании, чтобы посетители сайта хотели им пользоваться. В нем также должен быть довольно простой и понятный интерфейс, должны присутствовать быстрые кнопки на то, что необходимо конкретному пользователю, то есть приложение должно быть подстроено под пользователя, а со временем его использования и накопления статистики пользования, приложение должно предлагать наиболее интересные предложения пользователю.

Но откуда к нам приходят новые пользователи? Просто так случайно попадают на сайт, аналогично тому, как они попадают в магазин? Такие имеются, однако их процент довольно мал. Большинство покупателей узнают о новом товаре/услуге при помощи рекламы. Уже довольно давно популярна реклама по телевизору, еще большее время популярна реклама в виде объявлений в газетах и журналах, на рекламных столбах вдоль трассы, в виде раздаваемых листовок. Теперь же есть возможность рекламировать как товары и услуги, так сайты и приложения на других, более популярных сайтах или даже в социальных сетях. Преимущества рекламы данного типа довольно очевидны: реклама достигает конечных пользователей практически сразу после публикации, в считанные минуты рекламное объявление видят огромное количество пользователей, более того, количество этих пользователей можно посчитать и даже предположить, сколько человек увидят рекламное объявление. Так, некоторые журналы уже давно перешли в исключительно электронный вид издания, да и в данной статье Вы можете найти ссылки на электронные версии журналов. А преимущества наличия точной статистической весьма очевидно – рекламо-распространителям довольно сложно зависить цены на рекламу на сайтах или в группах в социальных сетях, хотя это не особо затрагивает весьма крупные издания, однако существуют тарифы, согласно которым рекламные объявления оплачивают пропорционально пользователям, которые не только увидели конкретное объявление, но и перешли на сайт рекламодателя, заинтересовавшись предложением. С другой стороны, появляется возможность целенаправленной рекламы (то есть рекламы на основе интересов пользователей), что сильно повышает эффективность рекламной компании, позволяя прогнозировать продажи с минимальными издержками.

Удобное отслеживание возможно не только когда мы говорим о рекламе, но и когда мы говорим о производстве. Современное цифровое оборудование позволяет отслеживать каждый этап производства, инструменты анализа позволяют прогнозировать прибыль/убытки в зависимости от тех или иных сбоев на производстве, заинтересованности покупателей, что позволяет руководителям оперативно корректировать производство или изменять предложение на рынке. А сообщение между людьми на разных этапах производства многократно ускоряется, в особенности если мы говорим о массовом сообщении, ведь телефон уже много лет и так с этим хорошо справляется, позволяя людям не бегать на

различные этажи здания по любому поводу. Помимо отслеживания возможна оптимизация некоторых процессов производства вплоть до полной автоматизации всего производства, которое централизованно управлялось бы при помощи одного человека или даже искусственной нейронной сетью (ИНС)¹⁹⁴. Это позволяет сокращать долгосрочные расходы, ускорять производство, уменьшать количество брака или небольших ошибок, хотя и остается шанс фатальной остановки производства на неопределенный срок по причине сбоя лишь одного элемента, но вероятность такого невелика и существенно уменьшается, если вести постоянный мониторинг оборудования. Например, японский инженер из семьи фермеров использовал ИНС для того, чтобы она помогала его родителям сортировать огурцы¹⁹⁵. Он «натренировал» ИНС на фотографиях огурцов, построил довольно простой механизм, который делал бы фотографии огурцов и доставлял их в соответствующую их классу коробку. Это помогает существенно сэкономить время на сортировку, даже учитывая время на проверку произведенной сортировки человеком.

Как нам представляется, к этому моменту Вы уже должны были задаться вопросом: а как же банки? Еще давая определение «цифровизации» был затронут пример с выдачей кредита. Рассмотрим его чуть более детально. В онлайн банке заполняются необходимые данные о клиенте, и ИНС в считанные минуты принимает решение: одобрять заявку по кредиту или нет; более того, если нейронной сети что-то не понравится, она может попросить потенциального заемщика предоставить больше данных или вовсе изменит приоритет уже предоставленных данных, что позволит точнее определить риск при предоставлении кредита. Причем последнее, изменение приоритета введенных данных, может стать основой для переработки всех критериев, по которым принимается решение о выдаче кредита, без участия человека. Использование ИНС в данном случае позволяет повысить процент возвращенных кредитов не только в срок, но и в целом, что в нашей стране является весьма проблемным вопросом. Помимо этого, ИНС может предлагать те или иные наиболее актуальные конкретному пользователю услуги. А если посмотреть на работу банка в целом, то мы заметим, что средства анализа уже довольно давно позволяют банкам не только гибко менять свою политику на рынке, чтобы не обанкротиться, но и в то же время предлагать довольно выгодные предложения клиентам в целом, что означает, что на деле банки, как это не кажется странным, первые, кто начал путь к цифровизации, причем делают они это довольно успешно.

В начале статьи, мы довольно самоуверенно высказались, что цифровизация необходима практически во всех сферах экономики, поэтому явно стоит рассмотреть такие сферы, как добывающая и химическая промышленность, биология и медицина. Первое, что приходит на ум, это

¹⁹⁴Нейронная сеть — что это такое? Определение, значение, перевод - Что-Это-Такое.ру

¹⁹⁵ Как японский фермер при помощи глубокого обучения и *TensorFlow* огурцы сортировал.

использование киберфизических систем¹⁹⁶, при помощи которых можно моделировать, например, добычу нефти в сложных условиях. То есть, вместе с аналитической оценкой риска, мы можем в виртуальной среде смоделировать необходимые нам условия, задать те или иные параметры и посмотреть, как будет вести себя система. Это не только сильно увеличивает шанс успеха, но и позволяет прилично удешевить и ускорить опыты. Более того, появляется возможность посмотреть, как будет вести себя система при немного измененных условиях, или даже, если посредством первичного анализа получен неудовлетворительный результат, найти выход в чрезвычайно сложных условиях и не упустить отличную возможность.

Но не будем забывать об образовании... Цифровые технологии, приходя в образовательную среду, позволяют индивидуализировать процесс обучения и на этапе освоения нового материала, и на этапе контроля индивидуальных результатов, они также позволяют человеку обучаться вне зависимости от возможности посещения образовательных учреждений. Однако теперь взглянем и на обратную сторону, которая именно здесь очень важна. Дистанционно учиться будет только тот, кто хочет, а остальные будут лишь делать вид, что учатся, и никаких конкретных знаний у последних не будет. Индивидуальный план развития – это, конечно, хорошо, однако может получиться так, что некоторые дети будут уходить сильно вперед, в то время как остальные будут практически стоять на месте, а со временем их индивидуальный план трансформируется так, что они практически не будут обучаться чему-то новому. Решением данной проблемы является повышение потребности и, что самое главное, желания учиться, что в свою очередь прививается детям в младших классах школы при посещении учебного заведения, общении с учителями и сверстниками, помощь и мотивация родных, что никак не связано с цифровизацией. Это и есть один из немногих аспектов, согласно которым внедрение ИТ хотя и кажется необходимым, на деле является лишь дополнительной строкой, которую надо максимально проанализировать и упростить, прежде чем написать.

Но не стоит смотреть на вышесказанное столь негативно. Не так давно была принята национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»¹⁹⁷ (актуальный паспорт программы утвержден 24.12.2018 года¹⁹⁸, первоначальное издание признано утратившим силу согласно Распоряжению Правительства Российской Федерации от 12.02.2019 года¹⁹⁹), согласно которой планируется создание «индивидуальных профилей компетенций

¹⁹⁶ Системы, состоящие из различных природных объектов, искусственных подсистем и управляющих контроллеров, позволяющих представить такое образование как единое целое.

¹⁹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 г. № 1632-р // Справочная правовая система: «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 10.12.2019). – Текст : электронный.

¹⁹⁸ Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Справочная правовая система: «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 10.12.2019). – Текст : электронный.

¹⁹⁹ Распоряжение Правительства РФ № 195-р // Справочная правовая система: «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 10.12.2019). – Текст : электронный.

граждан и траекторий их развития»²⁰⁰, что в будущем позволит работодателям определять, стоит ли им брать того или иного сотрудника, основываясь не только на его образовании, но и достижениях где-либо еще, не проводя каких-либо затратных тестирований. Как минимум данные профили уже должны достаточно мотивировать обучающихся, но это явно будет не сразу, и именно поэтому одной из целей программы также является и мотивирование граждан на получение не только основного, но и дополнительного образования. Вместе с этим планируется наращивание количества как выпускников, специализирующихся на применении ИТ в нашей жизни, так и выпускников, получающих высшее и среднее профессиональное образование и при этом свободно применяющих ИТ для решения тривиальных и выходящих за рамки повседневных задач, а также общее повышение цифровой грамотности населения.

Необходимо отметить, что на деле цифровизация существует в нашем мире уже не один десяток лет, только она никогда не называлась таким красивым термином, как цифровизация. Почему же люди стали обращать на это внимание? Это произошло потому, что все больше и больше в нашу жизнь вторгаются современные технологии, например, в виде смартфонов, а общественность привыкла к тому, что каждая фирма имеет свой собственный сайт, ведь теперь даже в бумажных рекламных изданиях важен не столько адрес и телефон рекламодателя, сколько его сайт.

Подводя итог, отметим, что цифровизация будет актуальна как для сферы обслуживания, так и для сферы производства. Первые могут автоматизировать некоторые процессы по взаимодействию с клиентами, что позволит ускорить данные процессы, а централизованный сбор данной информации будет прекрасной основой для анализа, что также может улучшить качество предоставляемых услуг. Вторые могут автоматизировать процессы производства даже при помощи ИИС, что позволит как сэкономить на персонале, так и увеличить скорость производства и его качество. Особо можно выделить сферы добывающей или химической промышленности, где сложные, дорогостоящие эксперименты можно проводить в виртуальной среде, что не только существенно увеличит шанс на успех при вложениях в реальном мире, но и уменьшит стоимость опытов и ускорит их в несколько раз. Приход цифровизации в образование не так «радужен» – мы не считаем, что это является ключевой (или даже основной) задачей данного направления, а это значит, что прежде чем начинать процесс цифровизации в организации, стоит вначале подумать, действительно ли она сильно поможет. В большинстве случаев ответ будет положительным, поэтому ключевым вопросом, который также необходимо задать себе перед началом процесса цифровизации, является вопрос о направленности процессов цифровизации, определении направлений, которые действительно стали бы лучше.

²⁰⁰ Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», раздел 4.3 раздел 1 пункт первый // Справочная правовая система: «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 10.12.2019). – Текст : электронный.

Список использованных источников и литературы:

1. АНО Цифровая экономика // Деловой портал *TAdviser*. <http://www.tadviser.ru> (дата обращения: 10.12.2019). – Текст : электронный.
2. Как японский фермер при помощи глубокого обучения и *TensorFlow* огурцы сортировал // <https://habr.com/ru/post/397305> (дата обращения: 10.12.2019). – Текст : электронный.
3. Киберфизические системы. // <http://www.tadviser.ru> (дата обращения: 10.12.2019). – Текст : электронный.
4. Нейронная сеть — что это такое? Определение, значение, перевод // <https://chto-eto-takoe.ru/neural-network> (дата обращения: 10.12.2019). – Текст : электронный.
5. Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 г. № 16 // Справочная правовая система: «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 10.12.2019). – Текст : электронный.
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.02.2019 г. № 195-р «О признании утратившим силу Распоряжения Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 г. № 1632-р» // Справочная правовая система: «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 10.12.2019). – Текст : электронный.
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы "Цифровая экономика Российской Федерации"» // Справочная правовая система: «Консультант Плюс». Версия: Проф. (дата обращения: 10.12.2019). – Текст : электронный.
8. Цифровизация экономики // БИТ. Бизнес & информационные технологии – 2019. – № 4. – С. 26-32. – Текст : непосредственный.
9. Цифровизация, промышленный интернет вещей и Индустрия 4.0 / *Neftegaz.RU* // https://neftegaz.ru/tech_library/view/5098-Tsifrovizatsiya-promyshlennuj-internet-veschey-i-Industriya-4.0 (дата обращения: 10.12.2019). – Текст : электронный.

Научное издание

Сборник научно-исследовательских работ
профессорско-преподавательского состава (научно-педагогических
работников), аспирантов, слушателей магистерских программ и студентов
Института социально-гуманитарного образования
Московского педагогического государственного университета

Государство. – Политика. – Право. – Управление.

Выпуск 15

*Постоянно включён в Национальную информационно-аналитическую
систему РИНЦ*

Оригинал-макет: *М.Б. Поляков, А.А. Киченко, С.А. Шеркунов*

Подписано в печать с готового оригинал-макета 23.12.2019 года.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура *Times New Roman*

Формат 60x84/16

Объём 20,4 уч.-изд. л.

Печатных листов 23,65.

Тираж 500 экз.

Заказ № 318.

Издательство Московского педагогического государственного университета,
119571, г. Москва, проспект Вернадского, 88.

