

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»
Оренбургский филиал**

**ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО,
РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ
ПОСТКРИЗИСНОГО РАЗВИТИЯ**

СБОРНИК СТАТЕЙ

Выпуск 7

Оренбург
2018

УДК 351/354
ББК 67.401
А 43

Редакционная коллегия:

Масюто О.М., кандидат технических наук, доцент
Наточий В.В., кандидат политических наук, доцент
Аллагулов А.М., доктор педагогических наук, доцент
Бекбергенева Д.Е., кандидат экономических наук, доцент

Ответственный редактор:

Годовова Е.В., кандидат исторических наук, доцент

ISBN 978-5-60418-131-7

А 43 Проблемы государственного, регионального и муниципального управления в условиях посткризисного развития: сб. ст. / Ред. кол. О.М. Масюто [и др.]; отв. ред. Е.В. Годовова; Оренбургский филиал РАНХиГС. Оренбург: ООО «ТИПОГРАФИЯ «АГЕНТСТВО ПРЕССА», 2018 – 432 с.

ISBN 978-5-60418-131-7

© Оренбургский филиал РАНХиГС, 2018
© Авторы статей, 2018

Современные подходы и технологии реализации государственного и муниципального управления

В.Н. Арапов
Оренбургская область

Проблемы правового регулирования полномочий исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления в Российской Федерации

В современной России продолжается реформа местного самоуправления, основы которой были заложены в 2003 году после принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», как самостоятельной и сложной, новой системы правовых норм и институтов. Закон установил общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определил государственные гарантии его осуществления, однако тем самым и породил множество проблемных вопросов, которые как в теории, так и на практике остаются неразрешенными и по сей день. Один из таких вопросов – это отсутствие четкого правового механизма регулирования полномочий исполнительно-распорядительного органа.

В Конституции Российской Федерации нет прямого упоминания об исполнительно-распорядительном органе муниципального образования, главный закон государства лишь устанавливает общие положения организации местного самоуправления. Первое упоминание о местной администрации появляется в статьях 34, 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как об обязательном органе, входящем в структуру местного самоуправления. В статьях 35, 36. Закона достаточно подробно прописаны полномочия представительного органа и главы муниципального образования, однако полномочия исполнительно-распорядительного органа не раскрываются. Можно предположить, что закрепление всех полномочий исполнительно-распорядительного органа в этом законе нецелесообразно, т.к. законодателю удобнее регулировать и контролировать решение конкретного вопроса местного значения путем принятия определенного отраслевого закона. Как правило, в отраслевых законах есть разделы (статьи, главы), закрепляющие полномочия органов местного самоуправления в конкретных отраслях и сферах общественной жизни, что во многом дополняет 131 Федеральный закон. Однако почему законодатель не оговаривает, что по каждому вопросу местного значения будет принят федеральный отраслевой закон, который впоследствии наделит исполнительный орган полномочиями по его решению. В части 1 статьи 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указывается, что исполнительно-распорядительный орган муниципального образования наделяется Уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов

местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Считаем, что формулировка в законе требует уточнения, т.к. из этого следует, что полномочиями исполнительно-распорядительный орган наделяется только Уставом муниципального образования, однако в действительности Устав представляет собой конечный результат правотворческой деятельности государства о местном самоуправлении, «полное собрание норм (полномочий)» от федерального и регионального законодателя. Размытость и неконкретность многих правовых норм, отсутствие нормативного регулирования на федеральном уровне наделяния исполнительного органа полномочиями по решению вопросов местного значения порождают массу проблем при составлении и практическом применении основного закона муниципального образования, ведь, как правило, Уставы муниципальных образований, в особенности Уставы сельских поселений, отличаются низким качеством и юридической некорректностью. Это происходит в связи с дефицитом высококвалифицированных специалистов для глубокой проработки юридических вопросов, а также высокой динамикой изменений отраслевого законодательства. В таких условиях неудивительно, что в Уставах муниципальных образований вполне может отсутствовать, искажено либо присутствует «лишнее» конкретное полномочие, что приводит к противоречиям с нормами федерального и регионального законодательства, т.к. даже если полномочие отсутствует в Уставе муниципального образования, оно установлено отраслевыми федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации и подлежит исполнению.

Для решения этой проблемы очевидна необходимость провести мониторинг Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ревизию полномочий в нормах отраслевого законодательства, «продублировать» (вписать) абсолютно все полномочия исполнительно-распорядительного органа, «разбросанные» в нормах федеральных и региональных правовых актов, в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Указанное будет способствовать формированию строго определенной системы полномочий, прав и обязанностей исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, необходимых ему для решения вопросов местного значения. Что, в свою очередь, позволит повысить эффективность работы всей системы органов местного самоуправления в муниципальном образовании.

Структура управления системой здравоохранения в Российской Федерации

Важнейшим элементом социально-экономического развития общества является медицинское обслуживание населения. Здравоохранение – одна из ведущих подсистем социально-экономической системы. Здоровое население является необходимым условием для устойчивого экономического роста страны в целом, субъектов РФ, городских округов.

Согласно ч. 3 ст. 29 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [5], государственную систему здравоохранения составляют:

1) федеральные органы исполнительной власти в сфере охраны здоровья и их территориальные органы, Российская академия медицинских наук;

2) исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья, органы управления в сфере охраны здоровья иных федеральных органов исполнительной власти (за исключением федеральных органов исполнительной власти, указанных выше);

3) подведомственные федеральным органам исполнительной власти, государственным академиям наук и исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации медицинские организации и фармацевтические организации, организации здравоохранения по обеспечению надзора в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, судебно-экспертные учреждения, иные организации и их обособленные подразделения, осуществляющие деятельность в сфере охраны здоровья.

В настоящее время государственная система здравоохранения и ее службы подчиняются Министерству здравоохранения Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» [6] определено, что Министерство здравоохранения Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти.

Полномочия федеральных органов государственной власти в сфере охраны здоровья определены ст. 14 Федерального закона № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Это проведение единой государственной политики в сфере охраны здоровья; защита прав и свобод человека и гражданина в сфере охраны здоровья; лицензирование отдельных видов деятельности в сфере охраны здоровья и др.

В субъектах федерации – регионах – в составе органов и учреждений исполнительной власти имеются соответствующие администрации (министерства, управления, комитеты), осуществляющие руководство подведомственными медицинскими учреждениями и предприятиями. Министерство здравоохранения РФ на федеральном уровне и органы управления субъектов Федерации осуществляют контроль за деятельностью медицинских учреждений, находящихся в юрисдикции

муниципальных местных властей. Такова «вертикаль» управления и контроля органов и учреждений здравоохранения, что обуславливает иерархию системы [1].

Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья определены ст. 16 Федерального закона № 323-ФЗ. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья относятся разработка, утверждение и реализация программ развития здравоохранения, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, профилактики заболеваний, организация обеспечения граждан лекарственными препаратами и медицинскими изделиями, а также участие в санитарно-гигиеническом просвещении населения и др.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения принадлежат функции контроля за ходом реализации органами местного самоуправления законодательства Российской Федерации в области здравоохранения, соблюдением на территории муниципальных образований государственных социальных стандартов, стандартов качества медицинской помощи, а также за достоверностью медицинской статистики и отчетности.

Помимо органов управления здравоохранением субъектов Российской Федерации, в систему государственного здравоохранения субъектов Российской Федерации входят региональные медицинские организации, основные средства которых находятся в государственной собственности.

Муниципальное здравоохранение находится в тесном взаимодействии с региональной системой здравоохранения и во многом зависит от него, что связано, прежде всего, со сложившимся централизованным управлением, постоянно меняющимся законодательством, недостаточностью у органов местного самоуправления собственных ресурсов (управленческих, финансовых и др.) [2].

Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья определены ст. 17 Федерального закона № 323-ФЗ. К полномочиям органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в сфере охраны здоровья относятся полномочия, установленные Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4].

Одним из оптимальных вариантов совершенствования управления региональным здравоохранением в условиях разграничения полномочий в области здравоохранения представляется опыт создания и функционирования так называемых медицинских округов.

Целью создания медицинских округов является организация единой функционально-организационной структуры здравоохранения, усиление интеграционной направленности в развитии муниципального здравоохранения, улучшение использования финансовых, материальных и кадровых ресурсов, повышение качества и эффективности оказания специализированной медицинской помощи и более полного удовлетворения потребностей населения в различных ее видах [3].

Обобщив изложенное, можно сделать вывод о том, что система регионального здравоохранения представляет собой один из важных элементов общей социальной инфраструктуры региона, взаимодействует с общим механизмом регулирования

социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, разделяет с ним общие цели, приоритеты, методологические, институциональные и структурно-функциональные особенности.

В субъектах Федерации – регионах – в составе органов и учреждений исполнительной власти имеются соответствующие администрации (министерства, управления, комитеты) осуществляющие руководство подведомственными медицинскими учреждениями и предприятиями. Министерство здравоохранения РФ на федеральном уровне и органы управления субъектов Федерации осуществляют контроль за деятельностью медицинских учреждений, находящихся в юрисдикции муниципальных местных властей. Такова «вертикаль» управления и контроля органов и учреждений здравоохранения, что обуславливает иерархию системы.

Литература

1. Вялков, А.И. Управление и экономика здравоохранения: учеб. пособие / А.И. Вялков, Кучеренко В.З. Москва: Геотар-Медиа, 2013. 44 с.

2. Калашников К.Н. Организационно-экономические факторы управления региональной системой здравоохранения: монография / К.Н. Калашников, А.А. Шабунова, М.Д. Дуганов. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. 153 с.

3. Коротков, Ю.А. Организация управления здравоохранением в муниципальных образованиях / Ю.А. Коротков // ГлавВрач. 2014. № 1. С. 46–52.

4. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Российская газета. 2003. № 202.

5. «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

6. «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.

Д.В. Васьков, В.В. Наточий
г. Оренбург

Совершенствование деятельности органов местного самоуправления Оренбургского района в сфере культуры

Сфера культуры сегодня – системообразующий фактор консолидации и развития общества. Этим и обуславливается актуальность изучаемой проблематики – именно сфера культуры имеет, без преувеличения, стратегическое значение, так как без подъема уровня культуры населения невозможно преодолеть социальный, экономический, политический кризис общества, а в конечном итоге – кризис личности. Именно сфера культуры оформляет и предопределяет новые цели и ценности общественной жизни и может способствовать формированию нового ценностного восприятия происходящих перемен, а значит, и отношения к власти, осуществляющей политику демократического государства [1, с. 102].

Другой аспект актуальности заявленной темы заключается в том, что

к настоящему времени уже накоплен определённый фактологический материал о деятельности органов местного самоуправления в сфере культуры. Этот материал требует систематизации, обобщения, осмысления. Он же дает возможность рассмотреть проблемы и перспективы деятельности органов местного самоуправления в области культуры, выбрать наиболее оптимальные пути решения существующих проблем.

При этом, как представляется, в современной науке слишком мало внимания уделяется проблемам, возникающим при осуществлении деятельности органов местного самоуправления в сфере культуры. Ведь реализация многих государственных задач осуществляется не в государстве вообще, а в конкретных территориях компактного проживания граждан – муниципальных образованиях. Именно здесь создаются условия для реализации гарантированных государством прав и свобод, а также обеспечивается возможность благоустроенного и комфортного проживания граждан. Качество жизни населения во многом определяется степенью удовлетворенности его культурных потребностей, а она, в свою очередь, напрямую зависит от эффективности деятельности органов местного самоуправления в сфере культуры.

Эта деятельность регулируется рядом нормативно-правовых актов, среди которых особое место занимают Основы законодательства РФ о культуре и Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которых определяются полномочия муниципальных органов в сфере культуры. В обобщенном виде деятельность органов местного самоуправления в этой области сводится к следующим направлениям [2]:

- организация библиотечного обслуживания населения;
- создание условий для организации досуга и обеспечение жителей услугами организаций культуры;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального образования;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в муниципальном образовании.

Роль органов местного самоуправления в сфере культуры предполагает использование ряда рычагов:

1. Законодательство – создание правовых условий, норм, гарантий деятельности в сфере культуры учреждений различных форм.
2. Учредительство – создание собственной сети учреждений культуры, учредителями которых выступают муниципальные органы.
3. Культурная политика – выработка приоритетных направлений развития сферы культуры на местном уровне.
4. Финансирование – выделение средств из местного бюджета посредством субсидий на возмещение нормативных затрат на оказание муниципальных услуг с учетом затрат на содержание имущества, субсидий на иные цели и бюджетных инвестиций.

5. Организационная поддержка учреждений культуры, проектов, программ.

6. Воспроизводство профессиональной среды – подготовка и переподготовка специалистов и работников сферы культуры.

7. Стимулирование – действия, побуждающие к поддержке и развитию культуры и искусства.

8. Информация – информационное обеспечение выработки решений, деятельности, анализа ее результатов [3, с. 219-220].

Центр культуры и досуга администрации муниципального образования Оренбургский район Оренбургской области (далее – ЦКиД) является отраслевым органом администрации муниципального образования Оренбургский район. ЦКиД в рамках своей компетенции осуществляет проведение единой государственной политики по сохранению и развитию культуры, искусства, художественного образования, сохранению, использованию, популяризации и охране объектов культурного наследия; позиционирует Оренбургский район в Оренбургской области, Российской Федерации и за рубежом, устанавливает и развивает межрегиональные, международные связи, выступает как вышестоящий орган управления для муниципальных учреждений культуры, дополнительного образования в сфере культуры муниципального образования Оренбургский район, осуществляет координационный контроль за их деятельностью.

ЦКиД выступает учредителем следующих муниципальных учреждений культуры и искусства Оренбургского района:

– МБОУ ДОД «Детская школа искусств» с. Нежинка Оренбургского района;

– МБОУ ДОД «Детская школа искусств» п. Караванный Оренбургского района;

– МБОУ ДОД «Детская школа искусств» п. Первомайский Оренбургского района;

– МБУК «Творческо-методический центр» Оренбургского района;

– МКУ «Централизованная бухгалтерия учреждений культуры и детских школ искусств» Оренбургского района.

Всего же в Оренбургском районе на 01.01.2018 года действует 78 бюджетных учреждений культуры и досуга в сельских поселениях, из них: 39 культурно-досуговых учреждений (в основном сельских клубов и домов культуры), 35 библиотек, 3 детских школы искусств, 1 музей.

В учреждениях культуры района созданы и успешно работают 288 клубных формирований, в которых занимаются 3208 человек. Число самодеятельных коллективов народного творчества – 189, в них 2008 участников. В районе работают 220 клубных работников. Из них специалистов культурно-досугового профиля – 120 человек. С высшим образованием – 29, со средним профессиональным – 45 человек.

За 2017 год в районе было проведено 5828 культурно-досуговых мероприятий. 24 творческих коллектива, носящих звание «Народный самодеятельный коллектив», являются не только ярким украшением многочисленных концертных программ и праздничных мероприятий, но и активными пропагандистами народного песенного творчества Оренбургского района, продолжателями лучших самобытных культурных традиций [4].

Несмотря на достигнутые успехи и достаточно активную культурную жизнь Оренбургского района, приходится констатировать, что в настоящее время отрасль культуры как упорядоченная совокупность организаций и учреждений, деятельность которых направлена на реализацию государственной политики и удовлетворение соответствующих потребностей жителей муниципалитета, сталкивается с двумя группами проблем и вызовов:

- внешними, связанными с местом и ролью отрасли в социальном пространстве муниципального образования;

- внутренними, обусловленными содержательными и структурными аспектами функционирования самой отрасли [5, с. 12].

В современных условиях формирования гражданского общества, глобализации и информатизации перед сферой культуры Оренбургского района стоит задача соответствовать времени, по-новому решать существующие и возникающие проблемы, отвечая на вызовы и угрозы, по-новому подходить к поиску средств совершенствования деятельности, обеспечивая конкурентоспособность сферы и, главное, – конституционные гарантии населению Оренбургского района в сфере культуры.

Возникшие на фоне экономического спада проблемы в сфере культуры значительно превышают возможности муниципалитета по их решению. Отрасль, традиционно ориентированная на муниципальную финансовую поддержку, оказалась наименее подготовленной к рыночным условиям.

Реальными угрозами в сфере культуры муниципального образования Оренбургский район, кроме недостаточного финансирования, является старение кадров, дефицит грамотных и инициативных специалистов (прежде всего молодежи), способных к нестандартной и эффективной деятельности в новых экономических, правовых, технологических и информационных условиях, и низкий уровень оплаты труда работников культуры, а также устаревание имеющейся материально-технической базы отрасли в сочетании с необходимостью ввода в строй новых элементов инфраструктуры.

Всё это говорит о необходимости модернизации сети учреждений культуры с учетом меняющихся демографических и социально-экономических особенностей Оренбургского района, который обладает богатым историко-культурным потенциалом. Для повышения эффективности работы отрасли культуры необходимо реализовать комплекс следующих мероприятий:

- обновить содержание и принципы основной деятельности ЦКиД Оренбургского района и подведомственных ему учреждений культуры. При этом следует восстановить управляемость процессами в муниципальной отрасли культуры с учетом сложившихся социально-экономических, организационных, технологических и иных реалий;

- усовершенствовать материально-техническую базу ЦКиД и учреждений культуры Оренбургского района;

- модернизировать инфраструктуру муниципальных учреждений культуры Оренбургского района (осуществить капитальный ремонт существующих и строительство новых зданий).

Историческое прошлое, выдающиеся люди района, сложившиеся культурные традиции создают основу для развития культуры в современных условиях. При этом район располагает сетью муниципальных учреждений культуры, которые предоставляют населению разнообразные услуги в сфере культуры, направленные на формирование и удовлетворение культурных и информационных потребностей, обеспечивающих высокое качество жизни и являющихся фундаментом формирования человеческого капитала, необходимого для любой сферы жизнедеятельности.

Литература

1. Игнатъева Е.Л. Экономика культуры: учебное пособие. – М.: ГИТИС, 2014. – 232 с.
2. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Справочная правовая система «Гарант».
3. Зотов В.Б., Макашева З.М. Система муниципального управления: учебник для вузов. – СПб.: Нева, 2016. – 493 с.
4. Сведения о сфере культуры Оренбургского района. URL: Сайт Центра культуры и досуга администрации муниципального образования Оренбургский район. <http://orenckid.blogspot.com>.
5. Горюшкина С.Н. Управление культурными процессами. Муниципальная сеть учреждений культуры в условиях модернизации // Справочник руководителя учреждения культуры. – 2015– № 3. – С. 7–13.

А.В. Городилова
г. Пермь

Значимость технологии проектной деятельности в молодёжной среде культурного пространства Свердловского района города Перми

Россия – государство, создавшее великую культуру. Вне культуры невозможно обеспечить более высокое качество жизни общества. Важным направлением совершенствования культурной политики в городе Перми, а, в частности, на территории Свердловского района, является окультуривание молодёжи и его вовлечение в проектную деятельность. Именно молодое поколение должно иметь возможность легко и активно принимать участие в культурной и политической жизни, иметь право голоса и поддержку со стороны администрации района в разработке и реализации своих идей в рамках технологии проектной деятельности. Такой подход позволит расширить спектр возможностей администрации в осуществлении мероприятий посредством погружения молодёжи в культурную среду района.

Успех в современном мире во многом определяется способностью человека организовать свою жизнь как проект: определить дальнейшую и ближайшую перспективу, найти и привлечь необходимые ресурсы, наметить план действий и, осуществив его, оценить, удалось ли достичь поставленных целей. Многочисленные исследования, проведенные как в нашей стране, так и за рубежом, показали, что

большинство современных лидеров в политике, бизнесе, искусстве, спорте – люди, обладающие проектным типом мышления. Поэтому в школах и вузах для развития проектного мышления пользуются таким видом деятельности учащихся, как проектная деятельность.

Цель проектного обучения состоит в том, чтобы создать условия, при которых учащиеся самостоятельно и охотно приобретают недостающие знания из разных источников; учатся пользоваться приобретенными знаниями для решения познавательных и практических задач; приобретают коммуникативные умения, работая в различных группах; развивают у себя исследовательские навыки (умения выявления проблем, сбора информации, наблюдения, проведения эксперимента, анализа, построения гипотез, обобщения); развивают системное мышление. [5, с. 42]

Технология проектной деятельности, в свою очередь, – это целенаправленная деятельность, построенная по определённому плану для решения поисковых, исследовательских, практических задач по любому направлению содержания образования. [9]

Проектная деятельность в сфере культуры связана с повышением роли культуры в социально-экономических преобразованиях, переосмыслением культурной политики, ее приоритетов и средств их достижения. Под проектной деятельностью в сфере культуры понимается организационно-управленческая активность субъектов культурной политики, направленная на разработку комплекса мероприятий, способствующих эффективному решению актуальных проблем культуры в условиях определенных временных рамок. [7]

Значимость технологии проектной деятельности в сфере культуры для молодёжного пространства заключается в том, что молодёжь может научиться проблематизации; целеполаганию и планированию содержательной деятельности; элементам самоанализа; предоставлению результатов своей деятельности и хода работы; реализации и презентации готового проекта. [3, с. 284]

Управление проектами сегодня активно дополняет прежде развитую форму управления организациями и дает возможность субъектам культурной политики реализовывать в процессе сотрудничества разнообразные творческие идеи. [4, с. 43]

Именно активная проектная деятельность молодёжи в области культуры дает импульсы социокультурному развитию и помогает решать различные задачи: повышать вовлеченность населения в культурный процесс, обеспечивать культурное разнообразие, поддерживать социально-экономическое развитие, возрождать культурную среду. [6]

Одной из разновидностей культурной политики является государственная культурная политика, которая исходит из понимания важнейшей общественной миссии культуры как инструмента передачи новым поколениям свода нравственных, моральных, этических ценностей, составляющих основу национальной самобытности. Знание своей культуры и участие в культурной деятельности закладывают в человеке базовые нравственные ориентиры: уважение к истории и традициям, духовным основам наших народов, и позволяют раскрыть таланты, дарования и способности каждого человека. [1]

Культурная политика реализуется в рамках культурного пространства, которое являет собой многозначное понятие, имеющее социальные, культурные,

экономические, политические, исторические и географические корни. В данном случае территория культурного пространства захватывает границы города Пермь в целом и Свердловский район, в частности. [2]

Свердловский район является крупнейшим в краевом центре и имеет богатые исторические и культурные традиции, а проживает или работает в данном районе практически каждый четвертый пермяк.

В Свердловском районе довольно обширная социальная сфера, в нём функционирует 59 муниципальных образовательных учреждений, 2 учреждения высшего образования, а также 6 учреждений среднего образования. [8]

Наличие стольких учебных заведений и большего количества молодёжи, обучающейся в них, ведёт к мысли о том, что именно реализация молодёжной политики, в том числе в области культуры, должна стать ведущим направлением вовлечения молодёжи в проектную деятельность и осуществление мероприятий в районе. Молодое поколение должно активно вливаться в жизнь района и предлагать свои мысли, идеи, проекты по поводу повышения уровня благосостояния, культуры и других моментов жизни территории, на которой они проживают. Тем самым администрация района сможет облегчить себе работу в плане разнообразия мероприятий. Также это будет полезно для того, чтобы молодое поколение попробовало найти себя, самореализоваться, узнать о достоинствах своего места проживания и удобных условиях для дальнейшего развития и работы именно в своём родном городе. Это позволит сократить миграцию выпускников школ и вузов после окончания учебных заведений, поскольку они «найдут себя» здесь.

С помощью проектно-ориентированного подхода можно добиться роста культурного многообразия, а привлекая к данной деятельности молодёжь, – расширить творческие и инновационные идейные каналы разнонаправленных социально-значимых проектов. При обучении молодого поколения умению проводить различные мероприятия, разрабатывать проекты, вести отчётность, защищаться и отстаивать интересы своих идей по поводу работы над обликом и ядром культуры в городе и районе формируется резерв надёжных и умелых будущих преемников.

Литература

1. Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», ст. 3.
2. Культурное пространство URL:<http://socialculture.ru/index.php?request=full&id=143> (Дата обращения: 26.02.2018).
3. Николаева Н.В. Проектный подход //Журнал № 2 Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС, стр. 282–287.
4. Павлова М.Б. О проектном подходе //Журнал № 5. – 2008. – 86 с.
5. Пахомова Н.Ю. Проектное обучение — что это? // Методист, № 1. – 2004. – 337 с.
6. Проектная деятельность в сфере культуры как механизм реализации культурной политики URL: <http://cheloveknauka.com/proektnaya-deyatelnost-v-sfere-kultury-kak-mehanizm-realizatsii-kulturnoy-politiki#ixzz4ynpV1I4b> (Дата обращения: 26.02.2018).

7. Проекты и проектная деятельность URL: <https://www.hse.ru/ba/bba/projects> (Дата обращения: 26.02.2018).

8. Свердловский район сегодня URL:http://www.gorodperm.ru/structure/main/admin_citydistrict/sverdlov/today_sverdlov/ (Дата обращения: 26.02.2018).

9. Технология проектной деятельности URL: <http://kama1983.narod.ru/p27aa1.html> (Дата обращения: 26.02.2018).

А.А. Дорониная, А.Д. Шестакова
г. Пермь

Международный опыт борьбы с коррупцией

На сегодняшний день коррупция – это транснациональное явление, которое несет в себе угрозу для всех стран мира. Благодаря нарастающему вниманию мирового сообщества к этому отрицательному явлению коррупция перешла в ранг глобальных проблем современности. Борьба с коррупцией в странах ведется с различным эффектом: одним странам удается держать это пагубное явление на низком уровне, другим же нет.

Исследованием уровня коррупции по всему миру занимается неправительственная международная организация по борьбе с коррупцией «Transparency International». Исходя из их рейтинга за 2017 год, к числу наименее коррумпированных стран относятся: Новая Зеландия, Дания, Финляндия, Норвегия, Швейцария, Сингапур, Швеция, Канада, Люксембург, Нидерланды [1]. Наиболее эффективные методы борьбы с коррупцией вышеперечисленных стран можно использовать для разработки единой международной политики по противодействию коррупции.

Антикоррупционная политика данных стран основана на абсолютной нетерпимости к коррупции как со стороны населения, так и со стороны власти. Кроме того, низкий уровень коррупции в государстве положительно влияет на уровень жизни населения. Эта тенденция хорошо прослеживается при сопоставлении рейтинга индекса восприятия коррупции, о котором говорилось ранее, с рейтингом по уровню жизни населения [2]. Рассмотрим наиболее эффективные методы борьбы с коррупцией из опыта зарубежных стран.

Такие страны, как Дания, Швеция и Нидерланды, отличаются низким уровнем коррупции, так как чиновник в сознании людей рассматривается как человек, служащий на благо населения и государства.

Антикоррупционная политика вышеуказанных стран основывается на осознании того, что коррупция – внешняя и внутренняя угроза. Коррупцию можно разделить на два аспекта: политический и экономический. Политическая коррупция может стать причиной бесконтрольной политической ситуации в государстве, а также угрожать балансу ветвей власти и демократическим институтам. Что касается экономического аспекта коррупции, понижается эффективность рыночных институтов и регулирующей деятельности государства. Важно то, что усилия по ограничению коррупции в этих странах, как правило, институализированы и впечатляют по своим масштабам. Так, согласно данным

Всемирного банка, индекс восприятия коррупции составляет: в Дании – 99,04%, в Швеции – 98,56%, в Нидерландах – 94,71% [3].

Борьба с коррупцией в Нидерландах включает в себя следующие методы [4, с. 96–101]:

- существуют службы внутренней безопасности, которые регистрируют все нарушения действующих правил;

- создана система поощрений, направленная на то, чтобы чиновнику было выгодно и в материальном плане, и в моральном вести себя честно и эффективно;

- установлены жесткие меры наказания, такие, как запрет работать в госучреждениях, лишение всех социальных льгот, предоставляемые госслужбой, – пенсионного и социального обеспечения;

- большую роль играют СМИ, публикуя случаи коррупции и проводя независимые расследования. В то же время клеветнические сообщения приводят к утрате общественного доверия и репутации соответствующих источников информации. Поэтому сотрудники СМИ со всей ответственностью подходят к подготовке разоблачительных материалов.

Антикоррупционная политика Сингапура впечатляет своими успехами по противодействию коррупции [5, с. 126–138]. Согласно данным Всемирного банка, индекс восприятия коррупции в Сингапуре составляет 97,12%. Эта страна сумела создать эффективный механизм борьбы с коррупцией, который реально работает и показывает высокую результативность. Главной идеей антикоррупционной политики является искоренение ситуаций, подталкивающих людей к совершению коррупционных действий. Данная идея осуществляется такими методами, как: привязанность оплаты труда государственных служащих к среднему уровню доходов лиц, успешно работающих в частном секторе; создание образа неподкупных политических лидеров посредством ужесточения контроля в делах о коррупции в отношении высокопоставленных чиновников; ликвидация излишних административных барьеров для развития экономики.

Основной особенностью является наличие постоянно действующего органа – Бюро по расследованию случаев коррупции, который обладает политической и функциональной самостоятельностью. Бюро расследует и стремится предотвращать факты коррупции в государственном и частном секторах экономики. Бюро несет ответственность за поддержание принципа честности и неподкупности в государственной службе и поощрения свободных от коррупции сделок в частном секторе. Также в его обязанности входит проверка случаев злоупотреблений среди государственных чиновников и сообщение о подобных случаях соответствующим органам для принятия необходимых мер в дисциплинарной области.

К сожалению, в российской практике, как и во многих других государствах, отсутствует эффективная программа по противодействию коррупции.

В связи с этим мы считаем, что мировому сообществу необходимо выработать единую антикоррупционную политику, которая включит в себя разные профилактические мероприятия и репрессивные меры. Например, опираясь на опыт рассматриваемых в данном исследовании стран: прививать абсолютную нетерпимость к коррупции; установить заработную плату госслужащих, соизмеримую с уровнем зарплаты работников частного сектора, выполняющих

аналогичные задачи; создать систему поощрений, которая включит в себя надбавки за навыки, объем выполненной работы, качество результатов и т.д.; позволить СМИ доносить до общества все случаи коррупции и проводить независимые расследования; создать независимый орган, который будет расследовать и стремиться предотвращать факты коррупции в государственном и частном секторах. Данная политика положительно скажется на таких аспектах, как уровень жизни населения, экономики страны, удовлетворённости граждан проводимой политикой государства и т.д. Очевидно, что борьба с коррупцией – очень сложная и многоплановая задача. Для этого потребуются политическая воля и целенаправленные государственные усилия. В связи с этим целесообразно исследовать и применять эффективный опыт зарубежных стран в сфере противодействия коррупции.

Литература

1. Индекс восприятия коррупции [Электронный ресурс] // Сайт Трансперенси Интернешнл Россия URL: <https://transparency.org.ru> (Дата обращения: 02.03.2018).
2. Рейтинг по уровню жизни населения [Электронный ресурс] // Сайт The Legatum Institute Prosperity Index URL: <http://www.prosperity.com> (Дата обращения: 02.03.2018).
3. Индекс восприятия коррупции [Электронный ресурс] // World Bank. The Worldwide Governance Indicators (WGI) URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home> (Дата обращения: 02.03.2018).
4. Жукова М.Ю. Международный опыт борьбы с коррупцией // Современное право. – 2006. – № 8. – с. 96-101; Гладченко.
5. Гладченко Л.В. Об опыте Сингапура по противодействию коррупции // Проблемы национальной стратегии. – 2014. – №3. – с. 126–138.

К.А. Костенков
г. Оренбург

Перспективы развития электронного голосования в Российской Федерации

На сегодняшний день информационные технологии проникли во все сферы жизни общества. Не являются исключением и выборы. Большую популярность в последнее время в европейских странах получает дистанционное электронное голосование с использованием сети Интернет. Рекомендации Комитета министров Совета Европы «О правилах электронного голосования» от 14 июня 2017 г. дает следующее определение: «Электронное голосование – это использование электронных средств и (или) подсчета голосов» [1]

Термин «электронное голосование» возник в 1960-х годах и подразумевал под собой принятие решения гражданами-избирателями с помощью электронных средств, а не бумажных бюллетеней [2, с. 80]. В настоящее время, существует несколько систем электронного голосования:

- система с использованием перфокарт;
- система прямого электронного регистрирования;

- система оптической нумеризации;
- система с использованием сети Интернет.

Наиболее успешно в настоящее время внедряется электронное голосование в Эстонии. Эта страна раньше всех придала электронному голосованию официальный характер, впервые применив его в 2007 г. на выборах в парламент. Сам процесс голосования включает себя следующие этапы: во-первых, необходимо пройти регистрацию с помощью ID-карты, т.е. подтверждение личности, во-вторых, избирателю следует ознакомиться с кандидатами или партиями и сделать выбор, в-третьих, с помощью ID-карты необходимо подтвердить свой голос и оставить электронную подпись. По окончании голосования появится информация об успешном принятии голоса [2, с. 81].

В России Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет, что «электронное голосование – голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе с использованием комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы». Под данное определение попадают комплексы обработки избирательных бюллетеней («электронная урна» – КОИБ) и комплексы для электронного голосования, которые обеспечивают возможность стационарного (а не дистанционного) голосования [3]. Таким образом, дистанционное электронное голосование в Российской Федерации находится только на стадии формирования. В связи с этим нам представляется интересным проанализировать положительные и отрицательные стороны дистанционного электронного голосования и его способность решить существующие проблемы в избирательном процессе.

В Российской Федерации проводились эксперименты, связанные с внедрением электронного дистанционного голосования как через сеть Интернет, так и сети мобильной связи [4, с. 346].

На муниципальных выборах в городе Новомосковске Тульской области в 2009 году избиратели могли проголосовать за кандидата с помощью специальных дисков, которые им выдавались перед выборами. Однако ЦИК России приняла решение отказаться от этого способа голосования. Причиной отказа послужила неуверенность в системе безопасности – возможность незаконного копирования дисков.

Куда успешнее был признан эксперимент с использованием телефонов мобильной связи. Такой эксперимент проводился в городе Радужный Владимирской области. Использование мобильного телефона для голосования оказалось наиболее защищенным с технической точки зрения и наиболее удобным, поскольку в труднодоступных районах Интернета нет, а мобильная связь работает. Однако и данный способ голосования имеет ряд недостатков, главный из которых в том, что для запуска программы необходим минимум ресурсов, имеющийся не у каждого владельца.

Существует точка зрения, что дистанционное электронное голосование будет способствовать уменьшению расходов на выборы, так как отпадет потребность в оборудовании избирательных участков, формировании избирательной комиссии, не нужно будет печатать бюллетени. С этим нельзя не согласиться. Однако в настоящее время электронное голосование в европейских странах идет

параллельно традиционным выборам, что только увеличивает расходы на организацию и проведение избирательной кампании [5, с. 103].

С дистанционным электронным голосованием связано предположение, что его внедрение увеличит явку избирателей на выборы. В связи с этим интересен опыт Эстонии, после введения электронного голосования этой услугой воспользовались около 3,4 % граждан, а явка на выборы вместе с тем увеличилась с 58 % в 2003 г. до 61,9 % в 2007г [4, с. 147].

Ряд авторов считают, что дистанционное электронное голосование будет способствовать укреплению демократии, так как участвовать в выборах получают возможность лица, которые не могли воспользоваться избирательным правом из-за проблем со здоровьем, а информация будет обрабатываться беспристрастным компьютером. Вместе с тем в российском избирательном процессе уже давно сложилась практика голосования вне избирательного участка на основании письменного заявления или устного обращения, а Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав» закрепляет, что «участковая комиссия обязана обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, участникам референдума, которые имеют право быть включенными или включены в список избирателей, участников референдума на данном избирательном участке, участке референдума и не могут самостоятельно по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) прибыть в помещение для голосования» [3].

В настоящее время возникает вопрос – как реализовать принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании с введением в действие дистанционного электронного голосования. Для решения этой проблемы следует обратиться к международному опыту. Так, например, в Швейцарии для соблюдения конституционных принципов избирательного права избирателю перед выборами в запечатанном конверте по почте направляется карточка для проведения голосования, которая содержит номер избирателя, секретный код для регистрации на сайте для голосования и контрольный четырехзначный код, что позволяет обеспечить тайное волеизъявление. Карточка является одноразовой, тем самым обеспечивает равное избирательное право. Избиратель имеет право также проверить подлинность сайта с помощью исходного сертификата сайта и исходного кода системы [5, с. 104].

Вместе с тем следует отметить, что с введением дистанционного электронного голосования в России через сеть Интернет может нарушаться принцип всеобщего избирательного права. По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), доля интернет-пользователей в России в 2017 году составила 75%. При этом сложности при освоении новых возможностей Глобальной сети возникают у 61% респондентов в возрасте от 60 лет и старше [6].

Таким образом, мы можем сделать вывод, что внедрение дистанционного электронного голосования будет способствовать усовершенствованию уже существующих практик, автоматизации процедуры подсчета голосов, сокращению расходов на проведение выборов. Тем не менее, решение таких проблем, как низкая явка избирателей, использование административного ресурса при проведении выборов требуют дальнейшего совершенствования законодательства.

Литература

1. Рекомендация Комитета министров Совета Европы государствам-членам «О правилах электронного голосования» № CM/Rec (2017) 5 от 15.06.2017. URL: <http://www.rfsv.ru/law/pravovye-innovatsii/novye-rekomendatsii-soveta-evropy-o-pravilakh-elektronnogo-golosovaniia-na-vyborakh> (дата обращения: 18.02.2018).
2. Шанин А.А., Антропов И.В., Осьмак Т.С. Электронное голосование: теория и практика // Экономический рост и приоритеты правовой политики. Пенза, 2017. С. 79–82.
3. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изм. и доп. на 05.02.2018 г. № 84 // СЗ РФ. 2012. № 24. Ст. 2253).
4. Цаплин А.Ю. Перспективы дистанционного электронного голосования в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. 2016. № 3. С. 345–350.
5. Матренина К.Ю. К вопросу о преодолении риска фальсификации при использовании современных информационно-коммуникативных технологий на выборах // Государство и право. – 2016. – № 8. С. 100–104.
6. ВЦИОМ: А если без Интернета. № 3346. 2017. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116148> (дата обращения: 18.02.2018).

А.В. Завьялова
г. Пермь

Управление проектами в государственном секторе: системный подход

В последние годы ученые и практики социального управления уделяют все большее внимание эффективности исполнения государственных решений. В связи с чем в органах государственной власти внедрена программно-целевая система, отдельным звеном которой является проектное управление. Ключевым принципом данной системы служит нацеленность на результат.

В марте 2017 года на заседании Президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам было принято решение одобрить основные подходы по дальнейшему развитию проектной деятельности при формировании и реализации государственных программ [4]. В январе 2018 года в рамках Гайдаровского форума состоялась экспертная дискуссия «Год внедрения проектного управления в органах власти: первые результаты и выученные уроки». Были проанализированы основные результаты применения проектного управления в органах государственной власти. Михаил Абызов, министр Российской Федерации, глава Открытого правительства, заявил, что главным итогом 2017 года стало создание работоспособной модели нового формата управления, которая, в свою очередь, способствовала формированию новой культуры взаимодействия министерств и ведомств [5].

Действительно, опыт показывает, что решение государственных задач с помощью методов проектного управления намного эффективнее. Однако существуют некоторые особенности осуществления проектной деятельности

в государственной сфере, которые нужно учитывать в ходе планирования и реализации проекта. Степень эффективности реализации зависит от множества факторов, среди которых важную роль играет точность и достоверность информации. Поскольку на разных стадиях жизненного цикла проекта имеется разный доступ к данному ресурсу и меняется определенность условий, следует анализировать каждый этап отдельно, учитывая специфику деятельности. Основными функциями управления здесь являются планирование, организация и контроль.

Если рассматривать проект как единую систему, то можно выделить три основных этапа планирования: входы – процессы – выходы. Изначально анализируются продукты (услуги), которые необходимо создать. Однако сложность государственных проектов заключается в том, что деятельность направлена не на создание конкретного продукта, а на создание определенных условий обеспечения жизнедеятельности общества. В связи с этим в Паспорте проекта описываются результаты, которые необходимо достичь по окончании проекта. Далее анализируются ресурсы, которые требуются для достижения цели и задач. На последнем этапе планируются процессы управления. Государственным стандартом Р 54869-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом» предусматриваются следующие процессы управления проектом [1, с. 4-8]:

- процесс инициации проекта;
- процесс планирования содержания;
- процесс разработки расписания;
- процесс планирования бюджетов;
- процесс планирования персонала;
- процесс планирования закупок;
- процесс планирования реагирования на риски;
- процесс планирования обмена информацией;
- процесс планирования управления изменениями;
- процесс организации исполнения проекта;
- процесс контроля исполнения проекта;
- процесс завершения проекта.

Ключевым результатом планирования является создание плана проекта.

Не менее важной для управления проектами является организационная функция, в рамках которой необходимо определить цель проекта, обеспечить исполнителей необходимыми трудовыми, финансовыми и материально-техническими ресурсами. Основопологающим, безусловно, является человеческий капитал. Установленные требования, как правило, касаются состава и компетенции участников. Организация деятельности персонала проходит три основных стадии. Во-первых, создание организационной структуры. Выбор оптимальной структуры для конкретного проекта. А также распределение полномочий между функциональными подразделениями и назначение ответственных за исполнение конкретных мероприятий. Во-вторых, назначение персонала. Отбор в соответствии с установленными требованиями и планом проекта. Далее следует создание команды, что подразумевает развитие индивидуальных и производственных навыков. Все усилия на данной стадии направлены на увеличение эффективности [3, с. 269].

Функция контроля осуществляется на каждом этапе реализации проекта и включает [2, с. 41]:

- управление содержанием;
- контроль ресурсов;
- контроль расписания;
- контроль затрат;
- контроль рисков;
- контроль качества;
- управление контрактами;
- управление коммуникациями.

В настоящее время не определены конкретные механизмы, с помощью которых следует обеспечивать и контролировать соответствие реализованных мероприятий установленным задачам. Как правило, при прохождении контрольных точек анализируются плановые и фактические показатели. Именно по ним выделяются имеющиеся отклонения. Если результаты показали, что есть существенные отклонения, которые в будущем могут повлиять на достижение ключевых показателей, требуется незамедлительное изменение Плана проекта или внесение соответствующих корректировок.

Таким образом, стоит отметить, что есть три основных функции проектного управления, при реализации которых требуется достижение определенных показателей. Так, при планировании необходимо определить, каких именно результатов нужно достичь. Поскольку каждая задача, каждое мероприятие должны отвечать заданным параметрам и должны вести к осуществлению намеченной цели. Затрачиваемые ресурсы, как правило, ограничены и не должны превышать плана. При организации самое главное в соответствии с намеченными результатами выделить цель, поскольку показатели эффективности рассчитываются, в первую очередь, исходя из данного критерия. И обеспечить исполнителей проекта всеми необходимыми ресурсами. На стадии контроля важно своевременно проводить оценку соответствия фактических показателей и плановых, выявлять отклонения и предупреждать возможные отклонения в будущем.

Литература

1. ГОСТ Р 54869-2011. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом. – Введ. 2012-09-01. – М.: Изд-во стандартов, 2011. – 12 с.
2. ГОСТ Р ИСО 21500-2014. Руководство по проектному менеджменту. – Введ. 2015-03-01. – М.: Изд-во стандартов, 2014. – 52 с.
3. Мишин С.А. Проектный бизнес. / С. А. Мишин. – М.: Астрель, 2006. – 429 с.
4. О применении механизмов проектного управления при формировании и реализации государственных программ. URL: Официальный сайт Правительства Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/orders/selection/401/27008/> (дата обращения: 01.03.2018).
5. Год внедрения проектного управления в органах власти: на Гайдаровском форуме-2018 обсудили первые результаты и выученные уроки. URL: <https://pm.center/company/news/god-vnedreniya-proektnogo-upravleniya-v-organakh-vlasti-na-gaidarovskom-forume-2018-obsudili-pervye-/> (дата обращения: 01.03.2018).

Роль органов государственного и муниципального управления в антикоррупционной составляющей современного государства

Сегодня коррупция является одной из основных проблем современной России. Именно поэтому в нашей стране необходимы более эффективные меры, направленные на предупреждение и пресечение коррупционных преступлений.

Противодействие коррупции является важнейшей задачей, решение которой для многих стран является вопросом возможности дальнейшего экономического развития, а в ряде случаев – возможности сохранения страны как независимого экономического и политического субъекта. В Российской Федерации коррупции как системному явлению должно быть противопоставлено системное противодействие, включающее в себя как скоординированную, целенаправленную деятельность органов государственной власти, так и институтов гражданского общества. [4, с. 130]

Следует отметить, что исследованием коррупции в нашей стране занимались достаточно давно. Наибольший вклад в анализируемую проблематику внесли такие ученые, как Э.С. Айрапетян, И.Н. Барциц, М.И. Клеандров, В.Г. Клейнер, Е.В. Полупанова, К.В. Севрюгин и др.

Систематизировав взгляды отечественных ученых на сущностно-содержательную характеристику коррупции, можно сформулировать следующее определение: коррупция – это явление, связанное со злоупотреблением служебным положением и собственными полномочиями, дачей и получением взятки, коммерческим подкупом [1].

По сути действующее законодательство о противодействии коррупции трактует рассматриваемый термин именно в таком ключе.

Антикоррупционная политика представляется в виде системы мер противодействия коррупции, утвержденных надлежащим образом и скоординированных по целям и времени их осуществления, закрепленных за исполнителями, обеспеченных в финансовом, кадровом и пропагандистском планах.

При этом в тесной взаимосвязи с другими социальными явлениями находится антикоррупционная политика, например, культура, экономика, идеология, мораль. Государство представляется как единственное социальное образование, которое может принимать, изменять или отменять правовые нормы либо делегировать свои полномочия. При этом государство представляется как главный субъект антикоррупционной политики, который обладает для противодействия коррупции наибольшими ресурсами.

Данная статья посвящена обоснованию необходимости дать всестороннюю оценку состояния и тенденций развития антикоррупционной политики Российской Федерации, чтобы сформировать наиболее полное представление о коррупции как препятствии на пути модернизации современной России, а также усовершенствовать и повысить эффективность антикоррупционной политики всей системы социально-экономических, политических, правовых институтов.

Тема государственной политики в области противодействия коррупции

достаточно актуальна в связи с тем, что количество установленных случаев взяточничества, совершенных в крупном или особо крупном размере, выросло за год почти вдвое. На примере Оренбургской области следует отметить, что в 2016 году число зарегистрированных преступлений по ст. 290 УК РФ (получение взятки) составило 30, а в 2017 году уже 57. Вместе с тем, опасность коррупции состоит в:

- угрозе верховенству закона, как основному регулятору жизни общества, демократии и правам человека;
- нарушении принципов равенства и социальной справедливости;
- угрозе стабильности демократических институтов и моральным устоям общества;
- опасности для жизни и здоровья людей;
- разрушении основ государственного устройства. [3, с. 239].

Автором были выделены несколько основных причин коррупции. В первую очередь – это свойства экономического характера, заключающиеся в разрешительной системе, чрезмерной бюрократизации экономических отношений. Другими словами, наличие коррупции подтверждается правом чиновников распоряжаться всеми имеющимися ресурсами у них и возможностью принимать решения.

Далее не менее важной причиной представляется дефицит предоставляемых государством услуг, который создается в связи с неэффективной системой государственного управления. Соответственно, появление так называемых очередей и способствует созданию основы для коррумпированных действий чиновников. При этом закрытость действий государства способствует созданию общественного контроля. И, соответственно, как следствие, происходит формирование чиновничества как самодостаточного кастового клана в связи с непрозрачностью механизма принятия решений, особенно финансовых.

Также целесообразно отметить не всегда эффективную работу правоохранительных органов. Данный факт объясняется работой недостаточного количества специалистов, которые понимают природу коррупции. Кроме того, правоохранительная система не в состоянии справиться с этой задачей только собственными силами: необходимо, чтобы государство определило эту задачу в качестве приоритетной для всех звеньев аппарата управления и самих граждан.

Также целесообразно в рамках данной темы отметить причины внешнего порядка. Коррупцию в виде инструмента с целью оказаться на рынке и закрепиться на нем использует международный бизнес. Некоторые государства могут позволить своим крупным компаниям и корпорациям выводить расходы на подкуп зарубежных чиновников из-под налогообложения, рассматривая их как необходимые для производства, как затраты на приобретение сырья и материалов.

Итак, является очевидным: чтобы устранить коррупцию, необходимо, устранить причины ее возникновения.

Основными мерами борьбы с коррупцией представляются следующие мероприятия:

- укрепить и развить добросовестную конкуренцию, необходимо вести борьбу с злоупотреблением со стороны монополий их монопольным положением;
- создать благоприятные правоохозяйственные условия для инвестиционной и

деловой активности, включая совершенствование налоговой системы прежде всего для малого и среднего бизнеса;

- сформировать независимую судебную систему, в том числе от органов исполнительной власти; создать механизмы исполнения судебных решений, независимого контроля их качества. Представляется важным, что кроме прокуратуры будут иметь право выступать с исками в защиту интересов общества и государства депутаты, контрольно-счетные органы, а также непосредственно граждане;

- необходимость обязать правоохранительные органы использовать в полном объеме возможности борьбы с коррупцией, которые предоставлены им действующим уголовным законодательством;

- реструктурировать аппарат государственного управления, убрав ненужные звенья. Представляется важным решение каждого вопроса и его нахождение в компетенции только одного ведомства, но при этом исключив создание управленческого «вакуума»;

- усовершенствовать законодательство в части ответственности должностных лиц за сам факт нарушения закона при распоряжении государственной собственностью, бюджетными средствами, незаконное предоставление налоговых, таможенных или иных льгот, если этим нанесен ущерб обществу и государству;

- установить адекватную заработную плату в сочетании с социальной защищенностью государственных служащих при жестком пресечении попыток получения любых дополнительных доходов.

Таким образом, основные направления государственной политики противодействия коррупции должны быть направлены на создание:

- 1) высокого уровня политической, экономической и информационной свободы и конкуренции, которые являются необходимыми условиями для сдерживания и противодействия коррупции;

- 2) комплекса системных правовых и административных мер против коррупции в соответствии с международными принципами и стандартами;

- 3) условий для соблюдения и защиты государством всех прав и свобод граждан.

Органы государственного и муниципального управления, их служащие, вступая в публично-правовые финансовые отношения противодействия коррупции, как показывает практика их функционирования, своими действиями должны не только не нарушать права управляемых, но и способствовать реализации их прав и законных интересов в процессе обеспечения антикоррупционной составляющей современного государства.

В Оренбургской области активно реализуется антикоррупционная политика, направленная на защиту законных прав и интересов человека и гражданина, на обеспечение выполнения органами государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц возложенных на них функциональных обязанностей. Большую роль в стабилизации ситуации сыграло принятие Закона от 15.09.2008 № 2369/497-IV-ОЗ «О противодействии коррупции в Оренбургской области».

Для подавления коррупционной составляющей руководство Оренбургской области решает следующие первоочередные задачи:

- выявляет причины, порождающие коррупцию, и устраняет их;

- выполняет мероприятия по минимизации возможности совершения коррупционных действий, а также потерь различного характера от них;
- увеличивает позитивные последствия, получаемые от реализации соответствующих мер нормативно-правового характера;
- активно привлекает общество в реализацию антикоррупционной политики;
- формирует нетерпимость по отношению к коррупционным действиям.

В рассматриваемом регионе удалось добиться существенных результатов благодаря проводимым профилактическим мероприятиям, направленным на предотвращение коррупционной составляющей в деятельности органов государственной власти. В рамках проводимой политики необходимо отметить следующие концептуальные моменты [2]:

- разработка и реализация антикоррупционных программ различного масштаба, включая областной, ведомственный и муниципальный;
- проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также заключаемых договоров и соглашений;
- проведение антикоррупционного мониторинга;
- осуществление антикоррупционного образования и пропаганды;
- опубликование отчетов о реализации мер антикоррупционной политики;
- оказание поддержки деятельности общественных объединений, осуществляющих деятельность в целях профилактики коррупции и др.

Таким образом, опасность существования коррупции официально признана не только на федеральном уровне, но и в регионах Российской Федерации. Для того, чтобы побороть это негативное явление, необходимо устойчивое взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления, бизнес-структур и населения.

В противном случае от коррупционных проявлений может пострадать любой субъект, независимо от его положения в обществе и социально-правового статуса.

Изложенное позволяет заключить, что победить коррупцию достаточно трудно. Действовать следует общими усилиями власти и общества, устанавливая ответственность и повышая правовую и нравственную культуру граждан. Только тогда, как говорил Конфуций, в обществе начнет господствовать добродетель, и «народ будет почтителен, предан и воодушевлен».

Литература

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) «О противодействии коррупции» // Российская газета. – № 266. – 30.12.2008.
2. Закон Оренбургской области от 15.09.2008 № 2369/497-IV-ОЗ «О противодействии коррупции в Оренбургской области» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://docs.cntd.ru/document/952010993>.
3. Волосова Н.Ю. Основные направления государственной политики в сфере противодействия коррупции / Н.Ю. Волосова, А.С. Лукьяненко // Наука среди нас. – 2017. – № 3 (3). – С. 238–245.
4. Потомский В.В. Антикоррупционная политика России: тенденции формирования и реализации / В.В. Потомский // Среднерусский вестник общественных наук. – 2017. – №1. – С. 130–136.

Организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами

Основопологающие принципы обеспечения государственной системы лицензионной деятельности субъектов предпринимательской деятельности в Российской Федерации вытекают из Конституции Российской Федерации, которая в части 1 статьи 8, закрепляя принцип свободы предпринимательства, устанавливает приоритет прав и свобод человека над интересами государства в части 1 статьи 34, а также гарантирует каждому право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности [1].

В России каждый вправе свободно осуществлять предпринимательскую деятельность. Единственным обязательным требованием является требование государственной регистрации предпринимателя в качестве физического лица, индивидуального предпринимателя либо юридического лица.

Исходя из вышеуказанного, за субъектами предпринимательской деятельности закреплена общая правоспособность, то есть они могут иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

В то же время в статье 49 Гражданского кодекса РФ сказано, что отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения или лицензии [2].

Лицензия не является ограничением прав и свобод юридического лица или предпринимателя. В данном случае документ является разрешением государства на осуществление деятельности, которая может повлечь нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов Российской Федерации и регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием.

Государство, в лице компетентных органов, таким образом осуществляет предварительный контроль за деятельностью, которая является потенциально опасной для общества.

В связи с этим неизменно возникает необходимость рассмотреть вопрос о пределах такого контроля.

Статьей 3 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» закреплены принципы лицензирования, которые характеризуют систему лицензирования в Российской Федерации и ограничивают необоснованное вмешательство государства.

По общему правилу, общая правоспособность юридического лица возникает в момент его создания и прекращается в момент внесения записи о его исключении из Единого государственного реестра юридических лиц.

Правоспособность индивидуального предпринимателя как субъекта предпринимательской деятельности возникает с момента его государственной

регистрации в качестве такового, прекращается в момент внесения записи о его исключении из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей.

Право юридического лица и предпринимателя осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение лицензии, возникает с момента получения такой лицензии или в указанный в ней срок и прекращается по истечении срока ее действия. Такое право называется специальным.

Режим лицензирования в РФ представляет собой одно из универсальных и эффективных легализующих средств государственного регулирования экономики, который наиболее юридически полно проработан в отличие от иных средств разрешительных режимов. Данное средство является ограничителем свободы предпринимательской деятельности в целях защиты прав отдельных граждан и общества в целом, а также публичных интересов государства.

Посредством режима лицензирования государство осуществляет контроль за соблюдением лицензиатами требований законодательства в области соответствующего вида деятельности, предъявляемых к обеспечению единой государственной политики в указанной области деятельности.

Иными словами, соискатель лицензии имеет возможность приступить к осуществлению конкретного вида деятельности лишь при наличии соответствия всех условий его функционирования лицензионным требованиям, после чего государство «допускает» его в производственный или хозяйственный оборот.

Таким образом, государство на первоначальной «разрешительной» стадии, когда соискатель лицензии подает соответствующие документы в лицензирующий орган, отсеивает недобросовестных.

Государство требует у соискателя лицензии наличия определенных организационно-технических возможностей, соответствующего оснащения, специального оборудования, профессиональных характеристик, опыта работы и их соответствия соответствующим лицензионным требованиям.

Лицензия представляет собой своего рода профессиональный паспорт предпринимателя, подтверждающий наличие у него реальных возможностей и предпосылок для осуществления конкретного вида деятельности.

Лицензия, являясь гарантией качества оказываемых услуг и осуществления соответствующего вида деятельности, защищает права неограниченного круга лиц, не участвующих в предпринимательской деятельности.

Правительством РФ утверждено Постановление от 26 января 2006 г. № 45 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности», определяющее как Перечень федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование, так и Перечень видов деятельности, лицензирование которых осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и федеральных органов исполнительной власти, разрабатывающих проекты положений о лицензировании этих видов деятельности.

В российской правовой системе лицензионное право следует понимать, как институт административного права, представляющий собой совокупность норм права, регулирующих определенную обособленную группу общественных отношений, возникающих в связи с применением лицензирования как формы

государственного административного воздействия на экономические процессы с целью приведения их в соответствие с интересами общественной и государственной пользы [5, с.146].

Иными словами, лицензионное право Российской Федерации – это совокупность норм права, регулирующих общественные отношения по лицензированию различных видов деятельности в рамках административного права [6].

К одному из видов деятельности, осуществляемых только на основании лицензии, относится пользование недрами. Обратимся к законодательной базе недропользования.

Необходимо сказать, что законодательство РФ о недрах основывается на Конституции РФ, федеральных законах и иных нормативных правовых актах, а также законах и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Согласно статье 9 Конституции РФ, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности россиян. Этот принцип обязателен как для федерального, так и для регионального законодателя, а вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов, что указано в статье 72 Конституции РФ. Кроме того, в статье 9 также указано, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в государственной, муниципальной, частной и других формах собственности. Таким образом, статья показывает, что как государство, так и частное лицо имеют равные права на использование недр земли. В данном случае речь идет о праве владения, праве пользования и праве распоряжения. С целью ограничения прав в 1992 году был издан закон «О недрах».

Сегодня одним из основных в пользовании недрами является Закон РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах», который регулирует отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории России, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рассолы и рапу соляных озер и заливов морей.

Данный Закон действует на всей территории РФ, а также регулирует отношения недропользования на континентальном шельфе РФ в соответствии с федеральными законодательными актами о континентальном шельфе и нормами международного права.

Закон о недрах содержит правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, а также обеспечивает защиту интересов государства и граждан Российской Федерации, а также прав пользователей недр.

Управление государственным фондом недр представляет собой основанную на правовых нормах деятельность соответствующих органов государственной и муниципальной власти по организации рационального использования недр для удовлетворения потребности в минеральном сырье и других нужд народного

хозяйства, охраны недр, обеспечивая безопасность работ при пользовании недрами, а также охраны прав предприятий, организаций, учреждений и граждан в этой области.

Основными функциями управления государственным фондом недр являются:

– распределение и перераспределение участков недр между природопользователями;

– государственная регистрация и государственный учет работ по геологическому изучению недр;

– утверждение запасов полезных ископаемых;

– государственный кадастр месторождений полезных ископаемых;

– разрешение споров по вопросам пользования недрами;

– государственный надзор и контроль за пользованием и охраной недр [7].

Распределение и перераспределение недр между природопользователями производится соответствующими государственными органами посредством предоставления недр в пользование для геологического изучения, добычи полезных ископаемых и целей, не связанных с добычей полезных ископаемых, а также изъятия участков недр для других государственных и общественных нужд.

Владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр в пределах территории РФ в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов РФ осуществляются совместно РФ и её субъектами.

В целях обеспечения обороны страны и безопасности государства отдельные участки недр относятся к участкам недр федерального значения.

В целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых из не предоставленных в пользование участков недр формируется федеральный фонд резервных участков недр. Участки недр, включенные в федеральный фонд, не предоставляются в пользование.

С учетом всех теоретических обобщений можно дать следующее определение понятию «недра».

Недра как объект правовой охраны – это часть природной среды, находящаяся под земной поверхностью и дном водных объектов в пределах территории Российской Федерации, включая все ее внутреннее содержание, в том числе подземные воды и подземное пространство, полезные ископаемые на поверхности земли либо выходящие на дно водных объектов, используемые для целей и в порядке, определенных законодательством о недрах, и простирающиеся до глубин, доступные для любого из определенных законом видов пользования недрами [8, с. 97].

От имени государства правомочия собственника реализуют его компетентные органы, а именно:

Федеральное Собрание, Президент, Правительство, местные администрации, то есть органы общей компетенции;

Министерство природных ресурсов РФ, Госкомэкология России, Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор), Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор) и другие, относящиеся к органам специальной компетенции.

Вышеуказанные органы осуществляют государственное регулирование в сфере

горных отношений, то есть общественных отношений, связанных с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории России и ее континентального шельфа, а также в связи с использованием и захоронением отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, специфических минеральных ресурсов, таких как торф и сапропелей, подземных вод.

Государственное регулирование отношений недропользования осуществляется посредством управления, лицензирования, учета и контроля, принятия нормативных актов.

Понятие и виды права пользования недрами

Право пользования недрами представляет собой систему правовых норм, которые регулируют порядок и условия предоставления и использования недр, права и обязанности недропользователей. Для субъектов недропользования это право представляет собой совокупность конкретных прав и обязанностей, приобретаемых ими в связи с предоставлением участка недр в пользование.

Объектами права недропользования являются обособленные в установленном законом порядке участки недр, предоставляемые субъектам в пользование.

В соответствии со ст. 6 Закона о недрах виды пользования недрами предоставляются для:

- регионального геологического изучения, которое включает региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр; контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;

- геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологического изучения и оценки пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

- строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости).

Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых. При этом разведка и добыча полезных ископаемых, за исключением участков недр федерального значения, могут осуществляться как в процессе геологического изучения недр, так и после его завершения.

Разведка и добыча полезных ископаемых на участке федерального значения могут осуществляться на основании решения Правительства Российской Федерации

о возможности осуществления деятельности на этом участке только после завершения геологического изучения.

Пользователями недр, то есть субъектами права недропользования, могут быть любые субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств.

Исключение составляет использование недр для добычи радиоактивного сырья и захоронения радиоактивных отходов и токсичных веществ. Субъектами такого права недропользования могут быть только государственные предприятия и организации.

Участниками горных правоотношений могут стать и лица, не являющиеся недропользователями. Так, граждане, выявившие признаки месторождения полезного ископаемого, редкого геологического обнажения, минералогического, палеонтологического образования, представляющего научную или культурную ценность, на ранее неизвестном участке недр, вправе его зарегистрировать и получить поощрительное вознаграждение. Если открытое месторождение имеет промышленную ценность, то лицо имеет право на государственное денежное вознаграждение [9].

Недропользование осуществляется по разрешительной системе. Это означает, что недра предоставляются в пользование на основе лицензий, то есть документов, удостоверяющих право их владельцев на пользование участками недр в определенных границах и в соответствии с указанными целями в течение установленного срока при соблюдении заранее оговоренных требований и условий.

Предоставление лицензий на пользование недрами осуществляется одновременно с предоставлением земельного участка в соответствии с земельным законодательством. Единственным исключением из этого правила является добыча общераспространенных полезных ископаемых, таких как песок и гравий, которая производится собственниками и владельцами земельных участков свободно.

Пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды.

Права и обязанности пользователя недр возникают с даты государственной регистрации лицензии на пользование участком недр. В случае предоставления права пользования участком недр на условиях соглашения о разделе продукции – с даты вступления такого соглашения в силу.

Содержание права недропользования составляют права и обязанности субъектов по использованию недр. Конкретный набор таких прав и обязанностей зависит от вида пользования недрами.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере недропользования, является Федеральное агентство по недропользованию – Роснедра.

Роснедра организует:

- государственное геологическое изучение недр;
- экспертизу проектов геологического изучения недр;
- проведение в установленном порядке геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр;

– проведение в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами [10].

Организационное обеспечение государственной системы лицензирования возлагается на федеральный орган управления государственным фондом недр и его территориальные органы.

Согласно последним изменениям в законодательстве Роснедра и его территориальные органы:

1. Представляют в Правительство Российской Федерации предложения:

– о проведении аукционов на право пользования участками недр федерального значения;

– о включении в перечень участков недр федерального значения, которые предоставляются без проведения аукционов, участков федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, участков, расположенных на территории Российской Федерации и простирающихся на ее континентальный шельф, участков, содержащих газ, для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи недр, осуществляемых по совмещенной лицензии;

– о предоставлении права пользования такими участками без проведения аукционов.

2. Осуществляют подготовку перечня участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование, утверждают такой перечень и условия предоставления участков недр, за исключением участков недр федерального и местного значения.

3. Обеспечивают функционирование государственной системы лицензирования.

4. Осуществляют подготовку условий пользования участками недр для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых относительно каждого участка.

Органы исполнительной власти субъектов РФ относительно участков недр, находящихся на их территориях:

– обеспечивают функционирование государственной системы лицензирования пользования участками недр местного значения;

– осуществляют подготовку условий пользования участками недр местного значения;

– вправе представлять в федеральный орган управления государственным фондом недр или его территориальные органы предложения о формировании программы лицензирования пользования участками недр, об условиях проведения конкурсов или аукционов на право пользования участками недр и условиях лицензий на их пользование;

– осуществляют подготовку и утверждение перечней участков недр местного значения по согласованию с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами.

Федеральные органы исполнительной власти участвуют в обеспечении функционирования государственной системы лицензирования в соответствии с их полномочиями, которые определены Правительством РФ.

Порядок оформления, государственной регистрации и выдачи лицензий на пользование участками недр местного значения устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, на Федеральное агентство по недропользованию возложены следующие функции:

- предоставление государственных услуг по выдаче, оформлению и регистрации лицензий на пользование недрами;
- внесение изменений и дополнений в лицензии на пользование недрами;
- переоформление лицензий на пользование недрами;
- принятие, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр.

Государственная услуга по выдаче, оформлению и регистрации лицензий на пользование недрами предоставляется субъектам предпринимательской деятельности, в том числе участникам простого товарищества, иностранным гражданам, юридическим лицам.

Административные процедуры, связанные с выдачей, оформлением и регистрацией лицензий на пользование недрами, осуществляются по инициативе Роснедра или его территориальных органов. Последовательность действий по предоставлению государственной услуги по осуществлению выдачи лицензии приведены в следующей блок-схеме, представленной на рис. 1.

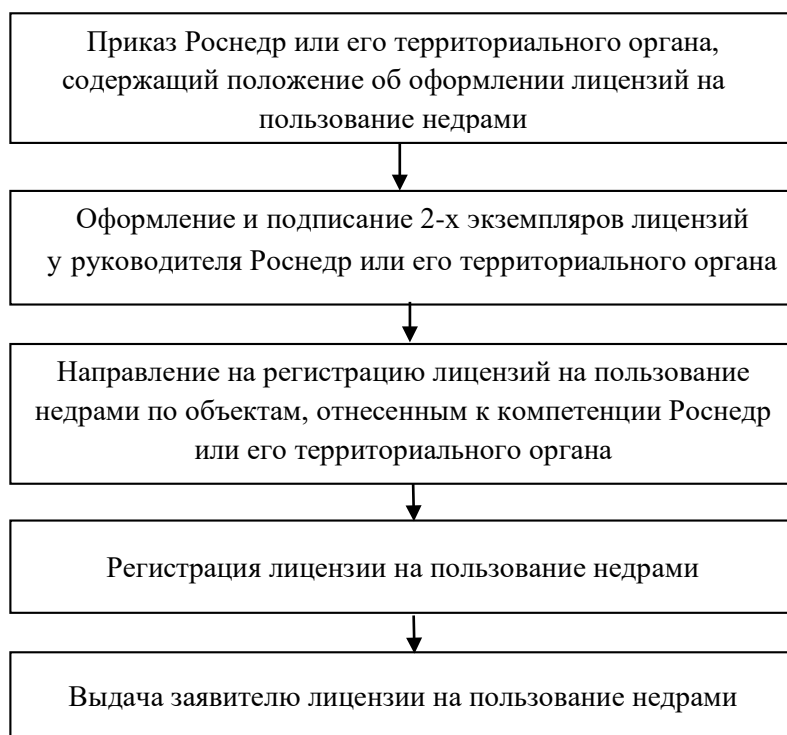


Рис. 1 – Блок-схема последовательности действий по предоставлению государственной услуги по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами [10]

Подводя итог, хотелось бы сказать, что недра – это ценный клад, который важен для поддержания экономики России и удовлетворения потребностей населения страны. В связи с этим контроль за использованием полезных ископаемых категорически необходим, так как риск истощения природных ресурсов в случае их расточительного использования очень велик. Это лишний раз доказывает, что функционирование органов государственной власти, осуществляющих полномочия в сфере недропользования, а также наличие такого инструмента, как лицензирование, способны обеспечить эффективное использование недр и их сохранность на долгие годы.

Литература

1. Багандов, А.Б. Лицензионное право как институт административного права / А.Б. Багандов // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2006. – № 1. – С. 146–154.

2. Багандов А.Б. Лицензирование как правовая и государственно-управленческая категория. URL: Юридический интернет-портал. <http://www.zonazakona.ru> (дата обращения 24.02.2018).

3. Гражданский кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru> (дата обращения 24.02.2018).

4. «О недрах»: Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru> (дата обращения 24.02.2018).

5. Конституция Российской Федерации – М.: Право, 1993. – 62 с.

6. Официальный сайт Федеральное агентство по недропользованию – Роснедра / Режим доступа. – [Электронный ресурс]: <http://www.rosnedra.gov.ru>

7. Об организации лицензирования отдельных видов деятельности: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 45. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru> (дата обращения 24.02.2018).

8. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru> (дата обращения 24.02.2018).

9. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru> (дата обращения 24.02.2018).

10. Цуранова, А.И. Рациональное использование недр: понятие и юридические критерии / А.И. Цуранова // Журнал российского права. – 2013. – С. 95–98.

Организационно-технические подходы к реализации государственного и муниципального управления (на примере Саратовской области)

На современном этапе развития Российской Федерации одним из ключевых вопросов повестки дня следует считать совершенствование государственного и муниципального управления, представляющее собой сложный и противоречивый процесс, который не завершён по причине комплекса социально-экономических и политических барьеров. За последние несколько лет был принят ряд нормативно-правовых актов, направленных на вовлечение населения в дела управления государством (муниципальным образованием), формирование инициативного и организованного гражданского общества, отвечающего современным реалиям. Однако остается нерешенным комплекс вопросов, связанных с реализацией принятых решений на практике.

Так, необходимо рассмотреть вопрос повышения легитимности действующих структур гражданского общества, в частности, Общественных советов (палат) и т.п. На наш взгляд, основным лейтмотивом при формировании подобного типа общественных объединений должен стать свободный от влияния органов власти принцип формирования. Данное условие объясняется тем, что процесс формирования самостоятельного и независимого органа гражданского общества, образуемого посредством делегирования трети членов (21 человек) от представительного органа, трети – от исполнительно-распорядительного органа (21) и трети (21) – на усмотрение ранее выбранных органами государственной власти субъекта Российской Федерации членов (42 человека) вызывает определенное сомнение. По нашему мнению, деятельность общественного объединения, образуемого по инициативе власти и располагающегося в одном здании с ней, за которой оно призвано осуществлять мониторинг, обладает достаточно низкой легитимностью. Вместе с тем, зачастую члены общественных объединений вовсе не имеют официального представительства в сети «Интернет», и скептически настроенное население критично оценивает их деятельность, в том числе, по причине рекомендательного характера решений общественников для органов власти [9, с. 129].

Данная ситуация сложилась в Саратовской области, где 19 февраля 2018 года начал работу новый состав областной Общественной палаты. По мнению политолога А. Пантелеева, Общественная палата является «декоративным органом», не влияющим на власть. Подобные общественные объединения занимаются одними и теми же вопросами, т.к. в них попадают одни и те же люди [1]. На наш взгляд, региональные и муниципальные общественные советы (палаты) дублируют представительные (законодательные) органы власти, которые формируются путем избрания населением депутатов – представителей, выбранных для выражения интересов граждан в вопросах управления делами государства (местного сообщества) [6, с. 48]. По нашему мнению, необходимость существования общественных объединений существует лишь в условиях функционирования

последних при органах власти и должностных лицах. В частности, когда деятельность Общественного совета при администрации Балаковского муниципального района по вопросам жилищно-коммунального хозяйства» или Общественного совета при МУ МВД России «Балаковское» Саратовской области позволяет сформировать рекомендации соответствующим структурам по осуществлению полномочий в обозначенных сферах деятельности.

В целях совершенствования государственного и муниципального управления считаем необходимым предоставить право гражданам по отзыву депутатов региональных органов представительной (законодательной) власти по аналогии с местным уровнем. В статье 24 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержатся сведения о процедуре отзыва депутатов, ее основаниях и т.п. Однако в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» данный механизм по отношению к региональным депутатам отсутствует. Например, в Саратовской области до 2007 года действовал Закон Саратовской области от 02.08.2002 № 97-ЗСО «Об отзыве депутата Саратовской областной думы», однако сегодня данный нормативно-правовой акт утратил силу. Иными словами, основаниями для досрочного прекращения полномочий депутата представительного (законодательного) органа власти являются: заявление самого депутата, его смерть, досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта в целом.

Кроме того, следует рассмотреть вопрос о переименовании структурных подразделений исполнительно-распорядительного органа муниципального образования. Прежде всего следует отказаться от существующей практики использования длинных наименований отделов и комитетов. Так, в структуре администрации Балаковского муниципального района Саратовской области существует несколько структурных подразделений, которым, по нашему мнению, следует изменить наименование. Например, отдел по работе со СМИ, общественными организациями, этническими и конфессиональными сообществами возможно переименовать в отдел по работе с гражданским обществом, отдел архитектуры, градостроительства и информационного обеспечения градостроительной деятельности – в отдел архитектуры, отдел сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности – в отдел сельского хозяйства, комитет по распоряжению муниципальной собственностью и земельными ресурсами – комитет по имуществу (собственности) и т.д.

Аналогичная ситуация сложилась и с наименованием должностей заместителей главы Балаковского муниципального района. Например, должность заместителя главы, курирующего вопросы экономического блока, именуется как «заместитель главы администрации Балаковского муниципального района по экономическому развитию и управлению муниципальной собственностью», а вопросами благоустройства занимается «заместитель главы администрации Балаковского муниципального района по строительству и развитию ЖКХ». На наш взгляд, в данной ситуации, следуя примеру должности «заместителя главы администрации

Балаковского муниципального района по социальным вопросам», в структуре исполнительно-распорядительного органа данного муниципального образования должны быть «заместитель главы администрации Балаковского муниципального района по экономическим вопросам», а также «заместитель главы администрации Балаковского муниципального района по хозяйственным вопросам».

Вместе с тем, заслуживает внимания вопрос использования слова «глава» в наименовании должности руководителя муниципального образования, являющегося административным центром одноименного муниципального района. Следует отметить, что на территории Балаковского муниципального района для населения является дилеммой вопрос обращения к представителям муниципальной власти, т.к. ввиду отсутствия знания основ местного самоуправления жителям непонятно одновременное наличие двух глав в городе – административном центре и районе, что отражается в обращениях граждан.

Данные предложения вызваны тем обстоятельством, что использование длинных и сложных наименований структурных подразделений, должностей приводит к возникновению ошибок в деятельности средств массовой информации и не воспринимается населением муниципального образования.

Также необходимо рассмотреть вопрос об отказе от использования аббревиатур, т.к. происходит подмена понятий при их расшифровке. Так, по итогам встречи жителей города Балаково с главным государственным жилищным инспектором Саратовской области С. Вербиным на информационно-развлекательном сайте «Суть» была опубликована статья, содержащая неточности. Например, государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства указывается как «ГИС ЖКХ», а далее следует несуществующая расшифровка данной аббревиатуры – Географическая информационно-справочная система [7]. Вместе с тем, необходимо отметить ошибки в использовании аббревиатуры «ПФО» (Приволжский федеральный округ), которую как органы власти, так и средства массовой информации «раскрывают» как Поволжский федеральный округ [4]. По нашему мнению, в данной ситуации органы местного самоуправления и представители «четвертной власти» подменяют истинный смысл, путая Приволжский федеральный округ и Поволжский экономический район. Схожая ситуация сложилась и в связи с деятельностью городских и районных депутатов, осуществляющих свои полномочия в административном центре Балаковского муниципального района, городе Балаково. Так, средства массовой информации, ссылаясь на выборных лиц представительных органов местного самоуправления, допускают ошибки, указывая в титрах (интервью) неверное соотношение. Например, городских депутатов связывают с Собранием Балаковского муниципального района, а районных – с Советом муниципального образования город Балаково. [2].

Внимания заслуживает и качество публикуемых материалов на официальных интернет-ресурсах, в частности, их орфография, т.к. допускаются ошибки в пресс-релизах органов власти. Например, в слове «администрация». В первом случае, в статье о выездном совещании на улице Гагарина указано: «первый заместитель главы администрации БМР», а во втором – подпись к опубликованному материалу

выглядит следующим образом – «пресс-служба администрации Энгельского района» [8, 3].

Необходимо отметить, что представительный орган муниципального образования может образовывать для решения вопросов местного значения комитеты и комиссии. Во время осуществления полномочий II созыва Собрания Балаковского муниципального района Саратовской области районными депутатами были сформированы два комитета: постоянный комитет по экономике и бюджетно-финансовой политике и постоянный комитет по социальной политике. Позже при принятии мер по экономии бюджетных средств комитеты были объединены в постоянный комитет Собрания Балаковского муниципального района Саратовской области. После формирования III созыва районного Собрания, образованного путем делегирования депутатов муниципальных образований, входящих в состав Балаковского района (муниципальное образование город Балаково, Натальинское муниципальное образование, Быково-Отрогское образование), было принято решение упразднить комитет по причине отсутствия необходимости. На наш взгляд, данный сценарий применим и в отношении комитета по бюджетно-финансовой, экономической, социальной политике и вопросам ЖКХ Совета муниципального образования город Балаково Балаковского муниципального района. Данное предложение вызвано необходимостью экономии бюджетных средств города, т.к. должность председателя комитета является оплачиваемой. У представителей депутатского корпуса имеются возможности прорабатывать решения по рассматриваемым вопросам повестки дня предварительно, участвуя в рабочих группах.

Декларируемый принцип местного самоуправления как «власти шаговой доступности» на практике не исполняется [5, с. 21]. В связи с территориально-географическими особенностями расположения муниципальных образований и органов власти граждане должны преодолевать значительное расстояние, чтобы обратиться в органы местного самоуправления. Например, город Балаково Саратовской области состоит из трех частей: островной (жилгородок, старый город и поселок Дзержинского), заканальной (1–4 микрорайоны и поселок Сазанлей) и центральной (5–11 и 21 микрорайоны, поселок Радужный). Здание органов местного самоуправления, в котором осуществляет свои полномочия исполнительно-распорядительный орган и проходят заседания представительных органов города Балаково и Балаковского района, расположено в центральной части города. В данной ситуации населению Балаковского района и города Балаково (учитывая отдаленность здания органов власти от островной и заканальной частей города) для того, чтобы попасть на прием к главе района и должностным лицам администрации, приходится обращаться к услугам транспорта. На наш взгляд, в данной ситуации органам власти следует практиковать проведение выездных приемов на базе муниципальных учреждений, расположенных на территории города и района. Вместе с тем, учитывая особенности граждан с различными показателями здоровья, необходимо внедрять функционал электронной приемной главы района, а также проводить прием населения в формате видеосвязи посредством информационно-телекоммуникационных сервисов (FaceTime, Skype, Telegram, Viber, WhatsApp и т.п.).

Таким образом, необходимость совершенствования государственного и муниципального управления продиктована его влиянием на все сферы деятельности человека, общества и государства. В интересах Российской Федерации, ее субъектов, всех муниципальных образований и населения необходимо совместное участие в дальнейшем совершенствовании сферы управления, имеющем своей целью создание благоприятных социально-экономических условий жизнедеятельности для всех субъектов отношений.

Литература

1. В палате новый прием. 2017. URL: <http://compromatbalakovo.ru/6503.html>.
2. Видеопоздравление жителей города Балаково от депутата городского собрания А. Володихина. 2017. URL: <https://balakovo24.ru/videopozdravlenie-zhitelej-goroda-balakovo-ot-deputata-gorodskogo-sobraniya-andreya-volodixina>.
3. Глава Энгельсского района А. Стрелюхин выражает слова соболезнования семье П.А. Мурыгина. 2018. URL: <http://www.admbal.ru/news/glava-engelsskogo-raiona-aleksandr-strelyukhin-vyrazhaet-slova-soboleznovaniya-seme-petra-agafo>.
4. Жительница г. Балаково назначена молодежным министром образования Молодежного Правительства Саратовской области. 2018. URL: <http://www.admbal.ru/content/zhitelnitsa-gbalakovo-naznachena-molodezhnym-ministrom-obrazovaniya-molodezhnogo-pravitelstv>.
5. Колесник Е.А., Смолягин С.А. Перспективы развития территориального общественного самоуправления в городе Челябинске // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 1 (356). С. 15–21.
6. Колпаков В.В. Пути повышения политической культуры российского общества // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2017. № 3. С. 46–52.
7. На ГЖИ надейся, но сам не плошай. 2018. URL: <http://www.sutynews.ru/index.php?mode=articles&id=7216>.
8. Сегодня прошло выездное совещание на улице Гагарина. 2016. URL: <http://www.admbal.ru/news/segodnya-proshlo-vyezdnoe-soveshchanie-na-ulitse-gagarina>.
9. Щербина М.В. Общественные советы при органах исполнительной власти: социальная экспертиза и контроль // Власть. 2015. № 3. С. 129–133.

Е. А. Коршунова. А.К. Сатанова
г. Оренбург

Взаимодействие органов государственной власти и средств массовой информации: особенности и проблемы

В данной статье рассматриваются проблемы взаимодействия власти и народа, роль средств массовой информации для общества Российской Федерации.

Сегодня Российская Федерация является достаточно развитым государством, его общество находится на этапе перехода к информационному, именно поэтому средства массовой информации играют немаловажную роль для страны.

Нормативную базу, которая регулирует деятельность средств массовой информации по взаимодействию с органами государственной власти, на данный

момент представляют: Конституция РФ, Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 25.11.2017) «О средствах массовой информации», Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» от 13.01.1995 № 7, а также Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 12.01.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»».

Средства массовой информации являются неким связующим звеном между органами государственной власти и народом. Несмотря на то, что Основной закон Российской Федерации регламентирует три ветви власти, а именно законодательную, исполнительную и судебную, в теории утверждают о необходимости установления еще одной ветви власти – информационной. Думается, что на сегодняшний день СМИ и органы государственной власти находятся в очень тесной связи, и это весьма обоснованно, так как СМИ имеют значение при участии в формировании мировоззрения, мнения, в том числе и об органах государственной власти, а также поведения населения.

В период существования Союза Советских Социалистических Республик СМИ выступали в качестве одного из инструментов осуществления партийной и государственной идеологии. Партия и государство держали под контролем содержание СМИ, а также деятельность их редакций, однако при этом поддерживали эти структуры в финансовом отношении. На современном этапе, согласно Конституции РФ, в государстве свобода массовой информации гарантируется, а цензура запрещается, то есть основание и финансовое обеспечение организаций, учреждений, а также органов или должностей, деятельность которых направлена на осуществление цензур какими-либо способами, не допускается.

В деятельности средств массовой информации можно выделить как положительные, так и отрицательные тенденции.

Так, к положительным сторонам работы СМИ можно отнести:

- демонстрацию информации о событиях и явлениях, происходящих непосредственно в государстве, а также за его пределами;
- доставку информации в короткие сроки до населения;
- влияние на развитие общества путем выявления потенциала самого общества;
- оказание помощи в раскрытии не только правонарушений, но и преступлений.

Отрицательные стороны состоят:

- во вторжении в частную жизнь граждан;
- в распространении информации о политических деятелях, в том числе негативного характера (пиар и антипиар);
- в манипулировании сознанием людей;
- в акцентировании внимания на мелких проблемах, но при этом уменьшении больших проблем, существующих в обществе;
- в передаче информации, которая негативно влияет на какую-либо категорию населения (например, на подростков).

Влияние средств массовой информации на сознание и, как следствие, поведение людей возможно не только посредством газет и журналов, но и с помощью телевидения и интернет-ресурсов.

Интернет-СМИ обладают весьма своеобразными характеристиками:

- несут глобальный характер, то есть у каждого пользователя есть возможность получить доступ к информационным ресурсам всего мира;
- в наличии небольшая степень контроля, так как на сегодняшний день в связи с быстрыми темпами развития научно-технического прогресса, да и в целом информационных технологий, законодатель «не успевает» внедрить действенный контрольный механизм в этой сфере;
- открытость информации.

Как указывалось выше, Конституция РФ устанавливает свободу СМИ, однако на сегодняшний день СМИ зависимы от государства в экономическом плане, следовательно, нет смысла говорить об их свободе. Представляется, что норма ч. 5 ст. 29 Основного закона России не вполне находит свою реализацию на практике и можно вести речь о несвободе СМИ. Такая зависимость СМИ приводит к влиянию на политические ориентации; распространению лишь той информации, которую, по мнению представителей государственной власти, необходимо донести до народа (то есть нет объективности); отсутствию реакции органов государственной власти на критику общества. В общей сложности это приводит к тому, что СМИ приобретает «закрытый» от гражданского общества характер, становится монопольным инструментом в руках государственной власти, который используется в противоречие институтам гражданского общества [2].

Однако и при этом возможно возникновение ситуаций, в которых средства массовой информации стремятся к отображению истинной ситуации, поэтому возникают различного рода конфликты.

Итак, существует несколько вариантов развития конфликта между властью и СМИ:

- «власть-власть» – такой спор может возникнуть между разными уровнями власти, в этом случае в конфликт втянуты средства массовой информации, финансируемые государством;
- «СМИ-СМИ» – то есть конфликт между средствами массовой информации, которые представляют разные уровни власти;
- «власть-СМИ» – взаимное воздействие друг на друга. Так, например, СМИ оказывает давление на власть с целью получения максимально объективной информации и доведения ее до общества, в свою очередь власть осуществляет давление на СМИ с помощью экономических инструментов, регулируя их деятельность, тем самым создавая условия для того, чтобы СМИ выражали их собственные интересы, которые, несомненно, несут субъективный характер.

Для решения представленных проблем необходимо, чтобы средства массовой информации осуществляли деятельность самостоятельно, независимо от органов государственной власти. По этому поводу Дмитрий Анатольевич Медведев, находясь на посту Президента РФ, сказал: «Органы власти не должны быть владельцами заводов, газет, пароходов», а также порекомендовал «региональным

администрациям избавиться от газет, радиостанций и телеканалов, находящихся у них на балансе» [5, с. 122].

Принимать такие решения, как полный отказ от финансирования СМИ, будет крайне резкой мерой, поэтому предлагается постепенно сокращать высокие затраты. В результате СМИ будут постепенно адаптироваться к новым условиям существования, это поспособствует созданию крупных холдингов, газетных сетей, которые будут концентрироваться вокруг разных изданий.

В России первый шаг в этом направлении сделан, когда редакция газеты, телестудия или радиостанция создает ООО, ПАО («Вечерняя Москва»), Издательские дома («Ъ», «Смена»). Между тем образование и развитие независимых систем телерадиовещания даст возможность наиболее полно реализовать конституционные права граждан на получение информации, что придает проблеме особую актуальность.

Таким образом, можно сделать вывод о значимости средств массовой информации, многоплановости взаимодействия и возникновении различных конфликтных ситуаций. СМИ выполняют роль посредника между властью и обществом, они помогают обществу формулировать, представлять и защищать свои права. Для позитивного взаимодействия немаловажна поддержка общества, благополучие государства, а также стремление СМИ осуществлять свою деятельность с максимальной пользой для общества. СМИ – институт гражданского общества, важность деятельности которого в основном заключается в донесении до людей информации, отражающей основные результаты работы органов государственной власти.

Литература

1. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Взаимодействие органов государственной власти со СМИ. 2013. – № 9 (493).
2. Богомолова Е.Г. Особенности взаимодействия органов государственной власти и средств массовой информации//Журнал Ученые записки Тамбовского отделения РоСМУ//Издательство: Тамбовское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Российский союз молодых ученых». 2013.
3. Марков А.А. Связи с общественностью в органах власти. – М., 2014. – 190 с.
4. Марков Е.Л. Взаимодействие органов государственной власти и СМИ как фактор реализации информационной политики. 2003. – 154 с.
5. Тлемешок В.Р., Пархоменко С.Н. Некоторые проблемы взаимодействия органов государственной власти и СМИ//Журнал Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика//Издательство: ООО «Центр развития научного сотрудничества» № 17. 2015. 121–125 с.
6. Конституция Российской Федерации 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
7. Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 25.11.2017) «О средствах массовой информации».

Пути совершенствования механизма работы с кадровым резервом руководителей муниципальной службы

В настоящее время в отечественной теории и практике управления человеческими ресурсами постепенно формируется единый подход к определению кадрового резерва руководителей муниципальной службы, особенностям механизма его формирования, развития и использования.

Анализ практики деятельности кадровых служб муниципальных образований и современных теоретических исследований позволяет рассматривать кадровый резерв руководителей органов муниципального управления как специально, с помощью нормативно определенных конкурсных процедур, подобранную группу перспективных, высококвалифицированных муниципальных служащих (внутренний резерв) или руководителей профильных (финансовых, юридических, социальных и других) ведомств (внешний резерв), обладающих высоким уровнем развития профессионально важных качеств, имеющих положительную репутацию, подтвержденную отзывами и рекомендациями, прошедших специфическую (по специальности «Государственное и муниципальное управление») подготовку.

Механизм работы с кадровым резервом руководителей муниципальной службы, по мнению большинства авторов, представляет собой ряд последовательных мероприятий и включает в себя:

1. Выявление потребностей, с учетом перспективы ротации персонала и анализа стоящих перед ним задач, органа местного самоуправления в управленческих кадрах.

2. Нормативно-правовое и организационное обеспечение процесса формирования и развития кадрового резерва.

3. Определение объема финансирования осуществления процедур привлечения, подбора, оценки и отбора кандидатов, организации их стажировок и обучения.

4. Организация информирования будущих кандидатов на участие в конкурсном отборе на включение в кадровый резерв муниципальной службы и формирования их заинтересованности.

5. Проведение конкурсного отбора на включение в кадровый резерв на основе принципов состязательности, объективной оценки профессиональных, деловых и личностных качеств претендентов.

6. Подготовка кандидатов к будущим вакансиям.

7. Организация мониторинга качества формирования, подготовки и использования кадрового резерва.

Вместе с тем, такой механизм работы, на наш взгляд, является эффективным только для кандидатов, которые могут быть назначены на должность в течение короткого времени (до 2-х лет). Перспективный кадровый резерв, предполагающий большее время ожидания и состоящий преимущественно из молодых специалистов, требует расширения существующего механизма.

В отношении перспективного кадрового резерва муниципальной службы необходимо предусмотреть такой структурный элемент как его сохранение, так как длительный период ожидания возможности выдвижения на должность может привести к профессиональному выгоранию, потере интереса у резервиста и переключению его на другую профессиональную деятельность.

Сохранение перспективного кадрового резерва руководителей органов местного самоуправления возможно с помощью ряда мероприятий, в частности:

– формирование проектного офиса, в работу которого резервисты включены как на уровне планирования и разработки проектов, значимых для муниципальной сферы, так и в сфере сопровождения и контроля за реализацией этих проектов;

– вовлечение резервистов в корпоративную, внерабочую, общественную, социально значимую активность, стимулирующую развитие лидерских качеств и дающую ощущение значимости резервиста для данного муниципального образования;

– инициирование создания профессиональных объединений резервистов, деятельность которых будет направлена на обмен опытом, разработку и реализацию программ саморазвития.

Таким образом, учет в механизме работы с кадровым резервом руководителей муниципальной службы временных и процессуальных особенностей различных разновидностей резерва, использование современных управленческих технологий, направленных на вовлеченность и активность резервистов в рамках конкретного муниципального образования могут способствовать совершенствованию кадрового потенциала и профессиональной мотивации будущих руководителей органов местного самоуправления.

А. В. Лебеденко, А.А. Муртазина
г. Оренбург

Возможности имидж-тренингов в системе профессионального обучения государственных и муниципальных служащих

В современных социально-экономических и политических условиях развития Российской Федерации возрастает роль общественной поддержки государственных и муниципальных органов управления со стороны населения. Вместе с тем, такая поддержка предполагает не только развитие системы общественного контроля и достаточную информированность населения о социальной направленности деятельности исполнительных органов власти на уровне региона и муниципальных образований, но и динамично развивающийся положительный персональный имидж как руководителей, так и сотрудников государственной и муниципальной службы.

В свою очередь, компетентностный подход к профессиональному отбору и профильному обучению государственных и муниципальных служащих требует разработки и внедрения соответствующей методологии и новых форм

образовательного процесса. В частности, развитие коммуникативной компетенции предполагает не только лекционный и семинарский формат, но и значительную тренинговую составляющую.

Организационные имидж-тренинги, в современной интерпретации, направлены на формирование и развитие положительного персонального и группового (образ отдельной категории) имиджа руководителей и сотрудников. Такие тренинги могут включать следующие структурные элементы:

1. Экспертная оценка и самооценка существующего имиджа (для актуализации проблемы имиджа и стимулирования участников тренинга к обучению).

2. Разработка оптимальной модели имиджа участников в соответствии с их индивидуальными особенностями и интересами целевой группы, на которую этот имидж должен воздействовать.

3. Отработка полученной модели в практических кейсах.

4. Формирование программы саморазвития имиджа.

В процессе имидж-тренингов для персонала государственной и муниципальной службы, кроме формирования внешнего имиджа, важное место занимает развитие коммуникативной компетенции за счет отработки навыков межличностного взаимодействия в стандартных и сложных ситуациях, а именно:

- анализа и прогноза изменения ситуации общения;
- снятия искажений при получении информации, в том числе характеризующей эмоциональное состояние и отношение собеседника или группы;
- использования невербальной (мимика, жесты, положение тела в пространстве) коммуникации;
- многоканального восприятия в процессе переговорной практики и публичных выступлений;
- управления групповой динамикой;
- использования обратной связи и аргументации;
- психологической защиты от манипулирования;
- поведения в конфликтных ситуациях.

Практика показывает, что эффективность имидж-тренингов значительно повышается в том случае, если они сопровождаются индивидуальным консультированием по имиджу и коуч-сессиями.

В целом, использование в процессе повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, особенно управленческого звена, имидж-тренингов как формы обучения навыкам формирования и развития социально-ориентированного имиджа может позволить значительно улучшить качество диалога органов управления с населением.

Проблемы организации государственных закупок в сфере здравоохранения в Алтайском крае

В современных условиях оказание населению качественной, доступной и бесплатной медицинской помощи приобретает значение жизненно важной задачи для сохранения здоровья общества и обеспечения национальной безопасности. В обеспечении бесплатной и доступной медицинской помощи населению отводится значительное внимание государственным закупкам (государственному заказу). Система государственного заказа является объективно необходимой в экономике любой страны, так как удовлетворяет потребности федеральных, территориальных и муниципальных структур в соответствующих товарах, работах и услугах.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1] (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) расширил круг регулируемых правоотношений в сфере закупок в здравоохранении.

В настоящее время созданы условия для повышения эффективности, результативности осуществления госзакупок в сфере здравоохранения, обеспечивается гласность и прозрачность осуществления таких закупок, предотвращаются случаи коррупции и другие злоупотребления в данной сфере.

Вместе с тем, при организации государственных закупок медицинские организации Алтайского края сталкиваются с определенными правовыми, организационными и кадровыми проблемами.

Во-первых, в настоящее время регулирование госзакупок в сфере здравоохранения регулируется большим количеством нормативно-правовых актов. Существующая система нормативных правовых актов в сфере государственных закупок является неоправданно путанной и избыточно загроможденной, в то время как в мировой практике ее упрощение представляется наиболее приоритетной задачей.

Федеральный закон № 44-ФЗ содержит отсылочные нормы на подзаконные акты, конкретизирующие отдельные процессы в рамках контрактной системы. Ответы на ряд важнейших вопросов, связанных с контрактной системой и расходами на оплату государственных контрактов, содержатся исключительно в письмах и решениях Федеральной антимонопольной службы, которые не являются нормативными правовыми актами, а лишь выражают позицию государства по вопросам правоприменительной практики в сфере государственных закупок.

Во-вторых, в настоящее время медицинские организации испытывают сложности, связанные с реализацией Федерального закона № 44-ФЗ, в связи с тем, что в ряде случаев закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд организациями, осуществляющими медицинскую деятельность, невозможно спланировать заранее.

Например, в случае оказания медицинской помощи пациентам с малораспространенными заболеваниями, медицинские организации не могут

оперативно и своевременно осуществить закупки необходимых для лечения лекарственных препаратов и медицинских изделий, что ставит под угрозу жизнь и здоровье пациентов. При этом заблаговременная закупка соответствующих лекарственных препаратов и медицинских изделий зачастую приводит к затовариванию складов и последующему списанию препаратов по истечении срока их годности в связи с невозможностью в ряде случаев эффективного прогнозирования потребности медицинской организации. Это, в свою очередь, приводит к избыточному расходованию бюджетных средств.

В-третьих, одной из причин низкой эффективности государственных закупок в сфере здравоохранения является недостаточное наличие квалифицированных кадров в системе закупок. Характер проблемы заключается в несоответствии требуемых компетенций.

Утвержденные профессиональные стандарты «Специалист в сфере закупок» и «Эксперт в сфере закупок» копируют Типовое положение (регламент) о контрактной службе (утверждено приказом Минэкономразвития от 29 октября 2013 г. № 631) [3], но должны применяться для любых организаций, что оказывается неприемлемым на практике.

В Федеральном законе № 44-ФЗ прописано несколько требований: контрактная система в сфере закупок осуществляется на профессиональной основе, с привлечением квалифицированных специалистов; работники должны иметь высшее образование или дообразование в сфере закупок; в состав комиссии заказчик должен включать лиц, прошедших подготовку в сфере закупок.

В Федеральном законе № 223-ФЗ требования к квалификации специалистов отсутствуют вовсе. Программы дополнительного образования в сфере закупок начали внедряться только осенью 2017 года. Существуют курсы повышения квалификации, но они зачастую носят или формальный характер, или преподаватели-теоретики не понимают специфику всех процедур в сфере здравоохранения. Стандарты и действительность сильно разнятся. Сегодня требуются не только теоретические знания законодательства, но и узкие практические навыки специалистов в сфере закупок, особенно в области здравоохранения.

Государственной программой «Развитие здравоохранения в Алтайском крае до 2020 года» [2] определено, что необходимо обеспечить доступность медицинской помощи и повысить эффективность медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения, передовым достижениям медицинской науки.

Формирование качественной системы государственных закупок, ориентированной на результаты лечения, должна стать эффективным инструментом развития здравоохранения.

С целью совершенствования организации государственных закупок в сфере здравоохранения в медицинских организациях предлагается:

1. Сократить количество нормативно-правовых актов, регулирующих организацию государственных закупок, а также создать систему не противоречащих друг другу подзаконных актов. Нормативно-правовые акты, имеющие отсылочный характер, должны быть объединены в единый документ.

2. В целях увеличения эффективности и результативности осуществления

закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд предлагается внести изменения в п. 5 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, согласно которому медицинские организации будут вправе осуществлять закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на сумму, не превышающую четырехсот тысяч рублей при общем годовом объеме таких закупок не более пятидесяти процентов от совокупного годового объема закупок заказчика и не более двадцати миллионов рублей.

3. С целью решения кадровой проблемы среди специалистов и экспертов в сфере закупок в учреждениях здравоохранения Алтайского края предлагается:

– во-первых, провести детальную экспертизу имеющихся профстандартов в области закупок, чтобы включить в них нормы и компетенции, отвечающие действительности. Данный мониторинг стоит осуществить практиками с реальным опытом работы. При этом опираться, в первую очередь, стоит на сведения ФАС, деловых сообществ, контролирующих органов;

– во-вторых, необходимо обеспечить качественное внедрение профстандартов для специалистов. Учебные центры и преподаватели должны отвечать нормам профстандартов. Необходимо создать или аккредитовать существующие учебные центры, программы подготовки профессионалов в области закупок и снабжения в учебных заведениях. Контролирующие органы должны проводить регулярный аудит центров оценки квалификации. Кроме того, систематически проводить выборочные проверки качества обучения и проведения оценки квалификации. При выявлении неудовлетворительных результатов остро ставить вопрос о компетентности данного учреждения и его дальнейшей деятельности.

Таким образом, предложенные рекомендации позволят повысить эффективность, результативность осуществления госзакупок в сфере здравоохранения в Алтайском крае, обеспечить гласность и прозрачность осуществления таких закупок, предотвратят случаи коррупции и другие злоупотребления в данной сфере.

Литература

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 22.02.2017) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

2. Об утверждении государственной программы «Развитие здравоохранения в Алтайском крае до 2020 года»: постановление Администрации Алтайского края от 26 июня 2013 г. № 331 (ред. от 27.04.2017) // Сборник законодательства Алтайского края. 2013. № 209. Ч. 2. С. 1.

3. Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе: приказ Министерства экономического развития РФ от 29 октября 2013 г. № 631 (ред. от 24.10.2016) // Российская газета. 2013. 04 декабря.

Совершенствование кадровой работы в государственных органах на примере Территориального органа Росздравнадзора по Пермскому краю

Большую роль профессиональный кадровый состав играет в системе государственного управления, так как от государственной службы и ее аппарата в жизнедеятельности общества, в судьбе людей – граждан государства – зависит очень многое, практически вся линия истории. Именно наличие высококвалифицированных государственных служащих является главным фактором эффективного исполнения государством своих полномочий. От того, как организована кадровая работа в Территориальном органе Росздравнадзора по Пермскому краю, зависит не только результативность работы служащих, но и в целом эффективность деятельности данного органа, правильность принятия его решений, а вследствие и благосостояние людей, проживающих на территории. Поэтому необходимо, чтобы в организации кадровой работы не было никаких проблем и противоречий.

Территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Пермскому краю (далее – Территориальный орган) создан на основании Приказа Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития от 22.11.2004 № 205 «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по субъекту РФ (Управление Росздравнадзора по субъекту РФ)». Вышестоящая организация – Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения.

Территориальный орган осуществляет свою деятельность на основании Положения о Территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Пермскому краю, утвержденного приказом Росздравнадзора от 06.06.2013 № 2272-Пр/13.

Территориальный орган осуществляет функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения (лицензирование медицинской, фармацевтической деятельности и деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ) на территории Пермского края.

Имущество Территориального органа является федеральной собственностью и находится в оперативном управлении.

Территориальный орган руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, международными договорами РФ, Положением о Министерстве здравоохранения РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 19.06.2012 г. № 608, Положением о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 323, нормативными правовыми актами Министерства здравоохранения РФ, актами Росздравнадзора и настоящим Положением. [1].

Территориальный орган Росздравнадзора по Пермскому краю при осуществлении своих функций тесно взаимодействует с органами МВД и прокуратуры в рамках проведения совместных контрольных мероприятий.

Также осуществляется взаимодействие в рамках информационного обмена и комиссионных мероприятий с другими органами государственного контроля (УФАС, Роспотребнадзор, Федеральная служба судебных приставов, лицензионным органом субъекта Российской Федерации), Пермским региональным отделением ФСС, ФОМС, Уполномоченным по правам человека в Пермском крае и др. [2].

Система кадровой работы в Территориальном органе Росздравнадзора включает в себя все 19 направлений. Но, поскольку главным направлением кадровой работы является формирование кадрового состава для замещения должностей гражданской службы, стоит рассмотреть кадровый состав Территориального органа более подробно, т.к. люди являются основным ресурсом кадровой среды, и структура любой организации зависит от людей.

Кадровая работа – это совокупность наиболее важных теоретических положений и принципов, официальных требований и практических мер, определяющих основные направления и содержание работы с персоналом, ее формы и методы. Она определяет основные направления работы с кадрами, общие и специфические требования к ним в сфере управления соответствующими объектами. [3]

Основная цель кадровой работы – обеспечить выполнение социально-экономических задач тем составом персонала и с таким уровнем его профессионализма и компетентности, который может это сделать и в настоящем, и в будущем. [4]

Кадровая работа в государственном органе — прерогатива его кадровой службы, но в Территориальном органе Росздравнадзора по Пермскому краю данная служба отсутствует, а отвечает за кадровую работу специалист из отдела по контролю обращения лекарственных средств – т.е. кадровая работа для него является дополнительной нагрузкой по отношению к основным обязанностям.

На основе изучения теоретических источников и проведенного анализа кадровой работы в Территориальном органе Росздравнадзора по Пермскому краю можно сказать, что структура Территориального органа в целом соответствует возложенным на него функциям и при необходимости совершенствуется. Кадровый состав Территориального органа сформирован в соответствии с Федеральным Законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», он распределен по структурным подразделениям и должностям государственной гражданской службы. Основная часть государственных служащих имеет высшее профессиональное образование.

Так, при проведении анализа состояния кадрового состава Росздравнадзора по Пермскому краю было отмечено, что:

– среди государственных служащих Территориального органа значительную часть составляют женщины, при этом количество мужчин в структуре общей численности персонала уменьшается. Очевидно, что государственная гражданская служба в Территориальном органе не привлекательна для мужчин;

– в целом возрастная структура служащих Территориального органа характеризуется наибольшим количеством лиц в возрасте 40–49 лет, что говорит о невостребованности государственной гражданской службы в Территориальном органе для молодых людей и недостаточном уровне их профессиональной подготовки;

– отсутствует механизм практической реализации одной из наиболее эффективных технологий развития компетенций государственных служащих – стажировки.

Но можно выделить проблемы, которые влияют (или могут повлиять) на качество работы в Территориальном органе Росздравнадзора по Пермскому краю:

– нет отдельного специалиста, который занимался бы исключительно кадровой работой – это может повлиять на качество выполняемых им задач не только среди своих обязанностей, но еще и на качество отбора кадров и работы с ними, т.к. кадры являются основным звеном любого органа, и работа с ними содержит в себе множество направлений;

– особенностью кадрового состава Территориального органа Росздравнадзора по Пермскому краю является то, что 66,6% гражданских служащих имеют медицинское образование. Именно наличие медицинского образования является необходимым квалификационным требованием для лиц, осуществляющих надзорные функции в области контрольно-надзорных функций в сфере здравоохранения. А государственный образовательный стандарт медицинских образовательных учреждений не предусматривает обучение специалистов, ориентированных на государственную службу;

– ухудшается профессиональный состав государственных служащих в связи с низкой средней заработной платой, что в целом приводит к снижению престижа государственной службы как вида профессиональной деятельности. Это может повлечь за собой отсутствие у людей мотивации идти в государственные органы, вследствие чего профессионально подготовленные сотрудники не планируют связывать свою жизнь с государственной службой.

Необходимо отметить, что большинство вышеизложенных проблем, выявленных при характеристике кадрового состава Территориального органа Росздравнадзора по Пермскому краю, характерны для органов государственной гражданской службы и на общероссийском уровне.

В связи с этим разработан комплекс мероприятий по совершенствованию кадровой работы:

1. Правительству Российской Федерации необходимо разработать Положение о стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации или руководителю Территориального органа внести существенные корректировки в нормативно-правовые акты Территориального органа Росздравнадзора по Пермскому краю.

2. Развитие системы привлечения в Территориальный орган Росздравнадзора выпускников и студентов профессиональных учебных заведений. Необходимо создать базу данных студентов и выпускников профессиональных учебных

заведений, которые готовы пойти на работу или пройти стажировку в Территориальном органе по самым разным специальностям.

3. Развитие института помощи новым сотрудникам в освоении ими их функций или так называемого института профессиональной адаптации государственных служащих путем тесного взаимодействия с важнейшими общественными институтами: институтом права, экономическими институтами, институтами гражданского общества, институтами, относящимися к социальной сфере общества и т.д..

4. Совершенствование системы непрерывного повышения квалификации и переподготовки работников Территориального органа Росздравнадзора по Пермскому краю с опорой на самообразование, выездные обучающие семинары, тренинги и компьютерное обучение для повышения уровня образования относительно государственной службы.

5. Формирование престижа государственной службы путем:

- нормирования рабочего дня, т.к. на практике происходит переработка рабочего времени;

- повышения заработной платы или возможности оплаты труда в соответствии с фактическими результатами трудовой деятельности, т.е. сколько сделал – столько заработал. Это может стать мотивацией для служащих и пользой для населения, т.к. от качества работы государственных служащих во многом зависит доверие населения к органам власти, а также развитие государства в целом;

- повышения требований к кандидатам на государственную службу для повышения доверия населения к органам власти;

- извещения в СМИ не только о негативных факторах государственной службы, но и о реальных историях людей, совершивших достойные уважения поступки и получивших признание.

6. Совершенствование федерального законодательства – раскрытие сущности кадровой работы: понятие, ответственность, кем выполняется, критерии оценки и т.д.

7. Выделение отдельной должности кадрового работника, чтобы работа выполнялась равномерно в соответствии с полномочиями.

Рассмотрев проблемы кадровой работы в Территориальном органе Росздравнадзора по Пермскому краю, можно сделать вывод о том, что выявленные проблемы носят общий характер. В результате сложившаяся в настоящее время ситуация характеризуется возрастающим недостатком квалифицированных кадров, способных долговременно и эффективно осуществлять служебную деятельность. Особенно ощутима нехватка молодых специалистов, ориентированных на многолетнее прохождение государственной службы. Краткосрочные карьерные устремления порождают нестабильность системы исполнения государственных полномочий и коррупцию.

Данные тенденции порождают серьезные проблемы в формировании кадрового состава государственной службы, которые необходимо решать как на федеральном уровне, так и на уровне конкретного органа государственной службы.

Предложенные рекомендации могли бы помочь избавиться от многих проблем кадровой работы в Территориальном органе Росздравнадзора по Пермскому краю. Однако без достаточной финансовой поддержки и из-за несовершенства законодательства задумки могут остаться всего лишь задумками.

Литература

1. Положение о Территориальном органе Росздравнадзора по Пермскому краю. Официальный сайт Территориального органа Росздравнадзора по Пермскому краю // <http://59reg.roszdravnadzor.ru/about/plans> (дата обращения: 01.03.2018 г.).
2. Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере здравоохранения Территориального органа Росздравнадзора по Пермскому краю и об эффективности такого контроля (надзора) в 2016 году. Официальный сайт Территориального органа Росздравнадзора по Пермскому краю// <http://59reg.roszdravnadzor.ru/about/plans> (дата обращения: 28.02.2018 г.).
3. Дятлов В.А., Кибанов А.Я. Управление персоналом. М., 2015. – С. 165.
4. Егоршин А.П. Управление персоналом. Н. Новгород: НИМБ, 2014. – С. 6.

О.М. Масюто, О.Л. Сулейманова
г. Оренбург

Административные комиссии муниципальных образований

Законы субъектов дают несколько различные понятия административных комиссий. Обобщая понятие «административная комиссия муниципального образования», на наш взгляд, считаем необходимым понимать под административными комиссиями постоянно действующие специальные органы административной юрисдикции, уполномоченные в пределах своей компетенции рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенные к их компетенции, определяемой законодательством субъекта Российской Федерации.

Административные комиссии муниципальных образований, создающиеся на общественных началах, способны успешно решать следующие проблемы: нарушение правил благоустройства, нарушение спокойствия граждан в ночное время, торговля в неустановленных местах, нарушение правил содержания уличного внутриквартального освещения, нарушение порядка организации уличной торговли и многое другое.

Перечень правонарушений, контролируемых административной комиссией муниципального образования, устанавливается субъектом, что также, на наш взгляд, очень правильно. Российская Федерация занимает огромную территорию с большим разнообразием климатических поясов, и очень верно, что спектр деятельности регулирует сам регион.

Деятельность административных комиссий тесно переплетается с формированием и повышением активности гражданского общества, а это, в свою очередь, гарантия существования стабильного демократического государства. Полноценная деятельность АК способна заметно улучшить качество жизни в муниципальных образованиях.

«Если обратимся к истории, то впервые административные комиссии появились в РСФСР в 1929 году. Они были образованы в соответствии с постановлением ВЦИК и СНК РСФСР при городских и районных Советах и исполнительных комитетах. С 1931 года создание таких комиссий становится обязательным. Таким образом, становление административных комиссий изначально происходило при местных

органах власти. [6, С.11] Однако в советское время местные органы власти входили в систему государственного управления, тогда как в настоящее время органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Обобщая правовые подходы к понятию «административная комиссия муниципального образования», необходимо констатировать, что практически, сущность и содержание данного понятия на протяжении длительного периода времени деятельности практически не изменились.

Совокупность административных комиссий, находящихся на территории субъекта Федерации, составляет их систему. В большинстве субъектов система административных комиссий ограничивается комиссиями муниципальных образований или районов крупных городов.

Основными задачами комиссии являются:

1. Своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела об административном правонарушении.
2. Разрешение дела об административном правонарушении в точном соответствии с действующим законодательством.
3. Обеспечение исполнения вынесенного постановления по делу об административном правонарушении.
4. Выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.
5. Профилактика административных правонарушений, воспитание граждан в духе соблюдения законов и веры в справедливость.

Основными функциями административной комиссии являются:

1. Рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях, отнесенных к ее компетенции в соответствии с действующим законодательством.
2. Содействие укреплению законности и предупреждению административных правонарушений на территории муниципального образования.

Порядок образования и деятельности административных комиссий:

1. Административная комиссия создается по решению представительного органа на основании действующего законодательства.
2. Административная комиссия является постоянно действующим коллегиальным органом административной юрисдикции, образуемым для рассмотрения дел об административных правонарушениях, отнесенных к ее компетенции.
3. Местом нахождения административной комиссии является Администрация муниципального образования.
4. Административная комиссия формируется на период действия представительного органа в количестве семи человек. Персональный состав административной комиссии утверждается Советом депутатов по представлению главы администрации муниципального образования.
5. Административная комиссия формируется в течение одного месяца, до дня истечения срока полномочий, административной комиссии прежнего состава.
6. Административная комиссия образуется в составе: председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря и 4-х членов комиссии.
7. Деятельность административной комиссии организует ее председатель и ответственный секретарь.

Административная комиссия принимает решения в форме постановлений по делам об административных правонарушениях, которые обязательны для исполнения организациями независимо от форм собственности, должностными лицами и гражданами. Так, одним из основных административно-процессуальных документов административных комиссий является постановление о привлечении к административной ответственности за административное правонарушение.

Анализ правовой природы административных комиссий показывает, что в ее основе лежит правоохранительная функция государства, реализуемая путем осуществления государственных полномочий.

Выполняя функции административного принуждения, административные комиссии остаются, как и в прошлом, одним из рычагов в системе административного управления. И основными задачами комиссий являются своевременное рассмотрение дел об административных правонарушениях, профилактика правонарушений.

Действующая система административных комиссий занимается рассмотрением и разрешением целого ряда административных правонарушений как со стороны граждан, так и юридических лиц. Административная комиссия муниципального образования пресекает противоправные действия юридических и физических лиц на территории данного муниципального образования.

Несмотря на значимость существования данных комиссий, федеральное и региональное законодательство крайне слабо и нечетко регулирует деятельность административных комиссий муниципальных образований, что порождает неэффективность деятельности АК.

Итак, конституционное регулирование:

– статья 72 Конституции РФ: «В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: ... административное, административно-процессуальное... законодательство»;

– статья 12 Конституции РФ указывает: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное управление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Федеральное законодательство: в Кодексе об административных правонарушениях РФ административные комиссии упоминаются лишь в ст. 22.1, согласно которой, они являются одним из коллегиальных органов административной юрисдикции: 22.1 ч. 2 – «Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами:

1. мировыми судьями;
2. комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;
3. уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
4. административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Российской Федерации». [1].

ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» п. 2 ст. 26.3., –

в данном законе вопросы установления административной ответственности за нарушение законов и иных нормативно-правовых актов субъектов РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления относятся к полномочиям органов государственной власти субъекта.

То есть на федеральном уровне деятельность административных комиссий не регулируется, они просто упоминаются в КоАП.

В законодательствах субъектов Российской Федерации понятие административных комиссий закрепляется в специальных законах об административных комиссиях.

Например – Закон Волгоградской области об административных комиссиях (принят Волгоградской областной Думой 24 ноября 2008 года № 173-ОД): «Административная комиссия является коллегиальным постоянно действующим государственным органом, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенных к ее компетенции Кодексом Волгоградской области об административной ответственности...». Территориальные административные комиссии создаются решением Волгоградской областной административной комиссии. В решении о создании территориальной административной комиссии определяется ее юрисдикция, которая распространяется на территорию или часть территории муниципального образования». [2].

Закон Томской области об административных комиссиях в Томской области (принят Томской областной Думой 24 ноября 2009 года № 260-03): «Административные комиссии являются постоянно действующими коллегиальными органами по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Томской области об административных правонарушениях и отнесенных к их компетенции... Административные комиссии создаются органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов в соответствии с настоящим Законом, Законом Томской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию и обеспечению деятельности административных комиссий в Томской области» в пределах полномочий, предусмотренных уставом муниципального образования». [3]

Об административных комиссиях в Оренбургской области – Закон Оренбургской области от 06. сентября 2004 года № 1453/231-111-ОЗ: «Административная комиссия является коллегиальным органом административной юрисдикции, создаваемым в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами Оренбургской области». [4].

Законами Оренбургской области органы местного самоуправления могут наделяться полномочиями Оренбургской области по созданию административных комиссий с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В случае наделения органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами Оренбургской области.

Административные комиссии создаются на территории муниципального образования органом местного самоуправления, который наделен государственными полномочиями по созданию административной комиссии». [4].

Определения административных комиссий даются в законах субъектов Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по образованию и организации деятельности административных комиссий, а также в региональных законах об административных правонарушениях. И даже определения серьезно отличаются в законах различных субъектов.

Правоведы констатируют, что федеральное законодательство лишь определяет место административных комиссий в структуре органов административной юрисдикции. Комиссии не включены в перечень органов, которые рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом, и могут разрешать только дела о правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ. Законодательное регулирование деятельности административных комиссий в полном объеме отнесено к компетенции органов законодательной власти субъектов Федерации.

Полномочия административных комиссий муниципальных образований уточняются и детализируются на региональном уровне, и, к сожалению, на сегодняшний день ни федеральное законодательство, ни законы субъектов РФ в нужной степени не регламентируют деятельность административных комиссий.

В Федеральном законодательстве отсутствует понятие административной комиссии муниципального образования вообще, нет нормативного акта, однозначно указывающего обязательность создания АК. Функции государства передаются в произвольном режиме. Объем законодательных актов федерального и регионального уровня недостаточен для организации на территории Российской Федерации результативной и регулярной деятельности административных комиссий муниципальных образований.

Также при анализе регионального законодательства не наблюдается творческого подхода законодательного органа – к созданию достойного пакета нормативных актов. Законодательства регионов, регулирующих данную проблему, грешат однообразием и размытостью формулировок.

Существующая нормативная база регулирующая, создание и деятельность административных комиссий муниципальных образований явно недостаточна.

«Переходя к исследованию особенностей правового статуса административных комиссий, следует в первую очередь отметить, что до последнего времени в отечественном праве вопрос о статусе административных комиссий оставался неясным, что порождало немало сложностей в ходе применения регионального законодательства об административных правонарушениях» [6, С.14]

Положением ст. 22.1 ч. 2 КоАП РФ субъекты РФ были наделены правом создавать административные комиссии и включать их в процесс административной деятельности. Однако, как справедливо отмечает К.А. Пономарев, «законодатель на федеральном уровне ни в КоАП РФ, ни в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» детально не урегулировал статус этого органа административной юрисдикции».[5] Поэтому субъекты с 2002 года стали формировать собственное законодательство по вопросам организации и деятельности административных комиссий.

В настоящее время в субъектах РФ правовой статус административных комиссий муниципальных образований закрепляется не одинаково. Очевидно, требуется обобщение методологических подходов к решению данной проблемы.

Четких рамок федерального уровня для нормативного оформления деятельности административных комиссий муниципальных образований не существует, это порождает законодательную базу низкого качества, к примеру, вопросы расходования бюджетных средств прописаны в региональном законодательстве гораздо четче.

В силу традиций и сложившейся практики административные комиссии муниципальных образований функционируют во всех субъектах РФ, и каждый субъект РФ издает закон о наделении органов местного самоуправления соответствующими полномочиями, при этом содержание и характер статуса комиссий существенно отличаются, что нарушает принцип единого правового пространства. Наиболее ценные нормы региональных законов целесообразно закрепить на федеральном уровне.

Контроль за деятельностью комиссий, согласно законодательству субъектов Федерации, предусматривает несколько органов, обладающих контрольными полномочиями по отношению к административным комиссиям.

В ряде субъектов контрольные функции в отношении административных комиссий принадлежат высшим должностным лицам субъектов Федерации, к компетенции которых относится формирование административных комиссий.

Согласно законодательству других субъектов Федерации, исполнительные органы государственной власти субъектов занимают центральное место в осуществлении контроля за деятельностью комиссий. Это определяется несколькими причинами.

Во-первых, административные комиссии формируются высшим должностным лицом субъекта и должны ему подчиняться.

Во-вторых, система административных комиссий субъекта не обладает такой чертой, как соподчиненность ее элементов. Исключение, как уже говорилось, составляют административные комиссии муниципальных районов и крупных городов, контролируемые нижестоящие комиссии. В большинстве случаев нижестоящие комиссии не подчиняются вышестоящим, но все комиссии подконтрольны исполнительной власти субъекта Федерации.

Поскольку деятельность административных комиссий муниципальных образований РФ имеет огромное значение для повышения качества жизни всех граждан РФ, необходимо создать федеральный закон, четко и подробно регулирующий деятельность АК. Исходя из анализа проблем в работе административных комиссий муниципальных образований, целью создания данного федерального закона представляются:

- обязательность создания АК независимо от численности населения муниципального образования;
- статус комиссий обязан быть единым на всей территории РФ;
- состав АК муниципальных образований – граждане муниципального образования (и никак не штатные работники местных администраций);
- в составе комиссии обязательно присутствие юриста;
- финансирование деятельности АК должно производиться из суммы полученных штрафов;

– в случаях, когда ответчик не в состоянии оплатить штраф, заменить санкцией: исправительные работы и т.д.

Никем не оспаривается, что муниципальные образования имеют массу нерешенных проблем. Чем более удалены они от центральных городов, тем ситуация сложнее. АК муниципальных образований имеют большой потенциал для решения данных задач, в стране есть опыт деятельности в социалистический период, но для эффективной работы в ситуации уже рыночной экономики необходима нормативная база федерального уровня, единообразное законодательство субъектов РФ.

Литература

1. Кодекс об административных правонарушениях РФ (Актуальная редакция КоАП РФ от 07.03.2017 с изменениями, вступившими в силу с 31.03.2017)// Справочная правовая система «Консультант Плюс» <http://docs.cntd.ru/document/951814301> (дата обращения 20.10.2017);

2. docs.cntd.ru/document/804918001(дата обращения 10. 03. 18);

3. docs.cntd.ru/document/951831708 (дата обращения 10. 03. 18);

4. docs.cntd.ru/document/952002810 (дата обращения 10. 03. 18);

5. <https://moluch.ru/archive/89/17963> (дата обращения 10.03.18);

6. Суменков Г.Н., Якунин Е.И. О некоторых проблемах правового регулирования вопросов создания и организации деятельности административных комиссий в муниципальных образованиях // Государственная власть и местное самоуправление. – М.: Юрист, 2005 – №4. – с. 11.

Д.Ю. Мозалевский
г. Оренбург

Обращения граждан как институт общения между государством и обществом

Право граждан на обращение в органы государственной власти в связи с нарушением их прав и законных интересов закреплено статьей 33 Конституции РФ, в комментарии к которой Г.Д. Садовникова пишет, что «обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления являются важной формой участия граждан в управлении государством и решении вопросов местного значения путем воздействия на соответствующие органы и должностных лиц при принятии ими решений по различным вопросам государственной и общественной жизни. Обращения граждан можно рассматривать и как средство осуществления и защиты других прав, одну из форм общественного контроля и укрепления связей населения с органами публичной власти» [1]. Нельзя не согласиться с тем фактом, что данный институт создан для защиты граждан от действий чиновников и одновременно для слаженного взаимодействия власти и общества.

Федеральное законодательство развивает положения Конституции РФ. Был принят ряд законов, и «в настоящее время в России действует более ста федеральных законов и тысячи подзаконных актов, в той или иной мере регламентирующих порядок подачи и рассмотрения обращений» [4, С. 1421]. Основополагающим актом, регулирующим правовой институт обращений граждан, является Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»

(Закон № 59-ФЗ). Он определил требования к форме обращения, порядку его подачи и рассмотрения.

Обращения по форме бывают устные и письменные, по предмету – предложения, заявления и жалобы, индивидуальные и коллективные.

Существует правило, согласно которому «праву граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления соответствует обязанность этих органов, а также должностных лиц, которым они направлены, в установленные законом порядке и сроки рассмотреть обращение и принять по ним обоснованное и законное решение» [3, С. 22]. Однако это правило не соблюдается, и это является основной проблемой взаимодействия власти и общества. Когда нарушаются основные принципы правового государства в соблюдении закона всеми гражданами и организациями, а также право на защиту законных прав и свобод. Так, например:

1) должностные лица, обязанные в силу закона рассматривать обращения граждан, не отвечают на них или отвечают с нарушением срока, т.е. выполняют свои должностные обязанности формально, с нарушением закона. Это выражается:

а) в перенаправлении их в другой орган по подчиненности или подведомственности, чаще всего в тот самый орган, на который поступила жалоба, создавая тем самым круговорот этого письма, в конечном счете, отправитель останется ни с чем;

б) отвечают некорректно, не по существу обращений, т.е. на поставленные вопросы отвечают абстрактно и бессодержательно, общим, «формулярным» текстом, цитатами из законов. Это происходит часто в силу низкой компетентности и правовой безграмотности чиновников.

2) Не несут ответственности за невыполнение предписаний закона. При этом контроль за действиями государственного органа либо не осуществляется в силу пренебрежительного отношения к обращениям, либо сам контролирующий орган (т.е. прокуратура) так или иначе связан с неправомерными действиями субъектов.

Благодаря тому, что органы не выполняют свои обязанности по рассмотрению жалоб граждан и никак за свои действия ответственности не несут, *создается возможность для подделки документов, нарушения сроков ответа, установленных федеральным законодательством, или вообще игнорирования обращения.*

Подобная халатность ставит человека, который находится в трудной жизненной ситуации, в безвыходное положение. Чиновники толкают человека в бездну, ведь им безразлична его судьба, но пренебрежительное отношение к людям противоречит должности занимаемой представителем органа власти.

В таком случае ставится под сомнение конституционный принцип гуманизма, а также объективность, справедливость и добросовестность при рассмотрении обращений. Личная грубость и циничность должностных лиц в отношении к гражданам говорит о их низкой культуре общения. Основной задачей правового государства является защита законных прав своих граждан. К сожалению, пока в нашем государстве бюрократия в государственных органах выше общества и государства. Их правило: «Спасение утопающих – дело рук самих утопающих». Возможно, мы сами виноваты в своих проблемах и должны жить по этому принципу, но тогда зачем нам такое государство, которое не может обеспечить то, за что мы его ценим – безопасность и стабильность?

Главная проблема развития России – это деятельность чиновников: бессмысленных, беспощадных, бездушных и безмозглых. Они, выполняя свои функции, должны обеспечивать тесную взаимосвязь общества и государства. Вместо этого они выделяют себя в отдельную *касту*. Этот особый слой общества защищает всех, кто в него входит, но крайне безразлично относится ко всем остальным. Недавний пример: почти 400 академиков и ученых РАН написали обращение к В.В. Путину по поводу деятельности Федерального агентства научных организаций (ФАНО). Обращение содержало резкую и обоснованную критику действий ФАНО, однако вместо того, чтобы рассмотреть жалобу по существу, канцелярия Президента перенаправила ее в Министерство образования и науки РФ (Минобрнауки), а оно уже передало ее в ФАНО. Данный абсурд вызывает неприязнь ко всем, кто участвовал в рассмотрении данного обращения. И таких чиновников нужно увольнять. Конечно, их можно оставить, но в таком случае гражданам будет проще заказывать киллера и решать свои проблемы примитивным методом. Таким образом, человека вынуждают защищать свои законные права неправовыми способами, т.к. у него не остается выхода.

В соответствии с ФЗ «О прокуратуре РФ», ее органы обязаны защищать законные права и интересы граждан. Но прокуратура старается перенаправить заявление или жалобу в другие органы, самостоятельно очень редко не рассматривает, и чаще всего обращения даже не читаются. В итоге жалоба на орган власти приходит в тот же орган, на который поступило обращение. Например: жалоба на итоги проверки, проведенной государственной жилищной инспекцией, будет направлена на рассмотрение в эту же инспекцию. А это значит, что на объективное рассмотрение при повторной проверке рассчитывать не приходится. При рассмотрении обращения инспекцией интересы гражданина учитываться не будут в принципе, поскольку здесь преобладают личные интересы ее чиновников.

К сожалению, многие граждане нашей страны юридически не образованны, а значит, не могут самостоятельно себя защитить. Поэтому им требуется юридическая помощь, которая крайне редко предоставляется бесплатно. Мы знаем, что более половины нашего населения находятся за чертой бедности, это означает, что данный круг лиц не способен обеспечить себя квалифицированной помощью. Именно опытный юрист нужен таким людям, поскольку в нашей стране имеются серьезные проблемы в сфере *правового регулирования*. А государство своей политикой лишь создает дополнительные барьеры для жизнедеятельности общества: слишком размытые нормы; чрезмерная отсылочность норм к неведомым простым смертным законам; постоянные изменения, люди не могут осознать их, привыкнуть к ним; регулирование одного вопроса одновременно на уровне субъекта Федерации и самой Федерацией создает простор для злоупотреблений; также неясен порядок исполнения закона. Многие авторы отмечают несовершенство Закона № 59-ФЗ, и говорят, что «некоторые его положения содержат нормы, не улучшающие, а ухудшающие положение граждан» [5, С. 140]. Данный закон резко, сузил сферу его применения, и теперь он применим только к государственным органам, органам местного самоуправления или должностным лицам, и, соответственно, «следствием такой «ущербности» Закона № 59-ФЗ является, в частности, то, что миллионы граждан России оказались фактически в бесправном положении перед

домоуправляющими компаниями, ТСЖ и ЖСК, которые нередко даже не утруждают себя ответами на письменные обращения граждан, а предусмотренный законодательством РФ механизм судебной защиты прав граждан в большинстве подобных жизненных ситуаций неэффективен из-за его сложности и длительности процесса по времени» [2, С. 111].

Мы считаем, что помочь гражданам в решении подобных проблем могли бы общественные организации, но у нас данный институт не развит. Очень мало таких защитников прав граждан, которые взяли бы на себя борьбу за справедливость и помощь гражданам при возникновении конфликта с органами власти. Нам известны случаи, когда даже специальный общественный орган, например, Совет ветеранов, не способен защитить интересы определенной социальной группы, в данном случае пенсионеров и ветеранов, хотя в его Уставе прямо прописана такая обязанность. Но председатель Совета отказывается в помощи и советует обратиться в другие инстанции из-за боязни вызвать к себе негативное отношение со стороны органов власти. Часто такое происходит по причине общественного индифферентизма.

Мы считаем, что для улучшения взаимопонимания между обществом и государством нужно:

- во-первых, расширить сеть бесплатной юридической помощи для граждан;
- во-вторых, усилить контроль за работой чиновников с целью повышения их ответственности за свою работу;
- в-третьих, осуществлять более качественный отбор претендентов на замещение должностей в органах власти.

Но самое главное – это укрепление связей государства и общества через представителей общественных организаций и объединений и доступность представителей органов власти.

В противном случае наша страна не сможет избежать глобальных потрясений – войн и революций. Расслоение общества будет усиливаться, и атмосфера вседозволенности обладающих властью приведет к тому, что они захотят большего путем ущемления низших слоев населения. Это, рано или поздно, вызовет настолько бурную реакцию, что само существование России будет под вопросом.

Литература

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) [Электронный ресурс] / Г.Д. Садовникова – 10-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – Режим доступа: <http://study.garant.ru/#/document/57333142/paragraph/242:0>

2. Лапин А.Е., Борисов Н.И. Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти // Вестник Удмуртского университета: Экономика и право. – 2013. – № 1. – С. 107–114.

3. Савосина Н.Г. О некоторых аспектах правового регулирования права граждан на обращение в органы государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 10. – С. 22–25.

4. Савоськин А.В. Система законодательства об обращениях граждан. Теоретические проблемы отраслей права. – 2014. – № 12. – С. 1420–1428.

5. Соловьев С.Г., Попов И.Е. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Рос. юрид. журн. – 2010. – № 2. – С. 139–144.

Пути совершенствования организации муниципального управления в Оренбургской области (на примере муниципального образования Саракташский район)

Все современные цивилизованные государства, независимо от их естественных различий, сходятся сегодня в едином мнении, что достичь достойного качества жизни каждого члена общества можно только лишь за счет правильной и рациональной организации управления этим обществом. Это объясняет пристальное внимание любого здравомыслящего правительства к проблеме организации муниципального управления.

В последние годы многие российские муниципалитеты осознают необходимость освоения современных управленческих технологий перехода к более эффективному использованию собственных ограниченных ресурсов. Однако, чтобы успешно управлять развитием местного сообщества, необходимо грамотно организовывать процесс муниципального управления, подкрепленный успешной практикой и необходимым научным и методическим сопровождением [1, с. 63].

Муниципальное управление является важным механизмом обеспечения единства страны, одной из наиболее надежных гарантий обеспечения целостности государства, возможностью для населения участвовать в принятии управленческих решений. Высокая оценка роли местного самоуправления объясняется тем, что муниципальная власть наиболее приближена к гражданам и занята, прежде всего, решением их повседневных, самых значимых проблем. Она прямо заинтересована в сильной в правовом отношении федеральной власти, способной обеспечивать как можно более высокие социальные стандарты жизни граждан и пресекать своеволие региональных властей.

Исходя из этого, особую актуальность в настоящее время приобретает изучение круга вопросов, связанных с организацией местного самоуправления в Российской Федерации и возможностью повышения эффективности деятельности органов муниципального управления.

Саракташский район является своеобразным природным перекрестком Оренбуржья. Именно здесь проходит граница между степными и лесостепными ландшафтами, а также между Русской равниной и Уральскими горами. Район расположен в северо-восточной части центральных районов Оренбургской области (в 35 км от Башкирии, в 70 км от Казахстана и в 100 км от областного центра) в живописной пойме трех самых крупных рек области: Урала, Сакмары, Большого Ика.

Территория района занимает площадь 363,9 тыс. га. Район объединяет 20 муниципальных образований и 77 населенных пунктов. Административный центр – село Саракташ. На территории района проживает 39,7 тысяч человек 21 национальности [2].

На территории Саракташского района числится 30630 га земель лесного фонда. Территория района имеет развитую речную сеть. В районе насчитывается 8 рек общей протяженностью 231 км. Основными реками в черте района являются

р. Сакмара и р. Урал. В районе имеется 2 водохранилища, 6 озер и 67 прудов. Здесь имеются запасы поваренной соли, асфальтитов, кирпичной глины, песчано-гравийной смеси, известняков, гипса.

Более 10 лет Саракташский район добивается стабильных социально-экономических показателей, входит в число лидеров экономики Оренбуржья. Экономике района представляют: 6 промышленных предприятий, 6 строительных организаций, 2 элеватора, 2 предприятия связи, предприятия торговли (220 магазинов, в т.ч. 22 – потребительской кооперации), жилищно-коммунального хозяйства и др. Промышленность района представлена крупными и средними предприятиями: ООО «Саракташский машиностроительный завод» (группа компаний завода «Коммунар»), ООО «Оренбив», ООО «Степь», ООО «Саракташский консервный завод», цех хлебобулочных изделий ПО «Саракташское». Объем производства промышленной продукции за 2017 год составил 2,4 млрд. руб.

Район занимает лидирующие позиции в строительстве. Объем инвестиций в основной капитал по полному кругу предприятий в Саракташском районе за 2017 год составил 1397,5 млн. руб. Высокими темпами идет строительство объектов жилья, социальной сферы, жилищно-коммунального хозяйства и спортивных сооружений. Район активно участвует в различных программах жилищного строительства: «Сельский дом», «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда» и других [2].

Ведущей отраслью района является сельское хозяйство. Сельским хозяйством занимаются 14 крупных сельхозпредприятий, 7 малых, 59 крестьянско-фермерских хозяйств, 15 тысяч личных подсобных хозяйств. По производству молока район занимает одно из ведущих мест в области. Объем производства сельскохозяйственной продукции за 2017 г составил 3,4 млрд.руб.

Анализируя основные проблемы муниципального управления в Саракташском районе, можно выделить следующие:

- несоответствие полномочий органов местного самоуправления и финансовых возможностей для их исполнения;
- нерешенные вопросы в сфере жилищно-коммунального хозяйства;
- развитие транспортной и инженерной инфраструктуры территории;
- кадровая политика;
- организационная структура муниципального образования;
- проблемы в сфере окружающей среды;
- обеспечение безопасности населения;
- демографические проблемы;
- контрольно-надзорная деятельность за органами местного самоуправления;
- взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти.

В качестве рекомендаций по разрешению выделенных проблем можно предложить следующее.

Во-первых, необходимо в кратчайшие сроки и в полном объеме привести в соответствие федеральное и региональное законодательства, уставы и иные

нормативные акты муниципальных образований, предпринять меры по информационной и экспертной поддержке этой сложной, многогранной и очень объемной работы.

Во-вторых, проблема качественного обеспечения квалифицированными и подготовленными кадрами органов местного самоуправления может быть разрешена только в случае реализации единой кадровой политики открытого типа с использованием современных кадровых технологий, модернизации кадровых служб муниципальных органов и повышения квалификации кадровиков, реформирования системы оплаты труда муниципальных служащих.

В-третьих, важным условием совершенствования организации местного самоуправления является формирование эффективной структуры муниципальных органов в соответствии с перечнем полномочий, возлагаемых на каждое структурное подразделение органа местного самоуправления.

Анализируя структуру администрации Саракташского района, можно выделить следующие направления по оптимизации деятельности и улучшению эффективности:

- создание в структуре администрации крупных административно-управленческих блоков, руководители которых в ранге заместителей главы несут ответственность за формирование и реализацию муниципальной политики в соответствующих сферах. В администрации района предполагается определение одного заместителя главы, который объединил бы блоки экономики и финансов – взаимосвязанных структур, позволяющих возложить на данного заместителя ответственность за конечные результаты деятельности этого блока, тем самым снизить нагрузку на главу администрации;

- требуется разделить властные и хозяйственные функции, вывод за рамки администрации всех структур, занимающихся хозяйственной деятельностью и имеющих в силу этого статус юридического лица, придание им формы муниципальных бюджетных и унитарных предприятий. Предполагается вывод из структуры администрации в отдельное бюджетное учреждение отдел по физической культуре и спорту;

- необходима оптимизация количества уровней управления (заместителей, комитетов, отделов), возможно сокращение их числа;

- должно быть проведено сокращение числа структурных подразделений, подчиненных непосредственно главе администрации, то есть вывод в подчинение заместителям тех структурных подразделений, которые избавят его от лишней текущей работы;

- следует более полно использовать потенциал первого заместителя главы администрации. В данном случае загруженность первого заместителя главы администрации текущими делами незначительна, это говорит о том, что потенциал используется не в должной мере, и здесь имеется серьезный резерв для оптимизации структурной схемы;

- можно передать часть функций по принятию решений с верхнего уровня на нижние, тем самым разрешить взаимодействие самых нижних уровней с верхними.

Наконец, в-четвертых, важно повысить роль и значение представительных органов местного самоуправления, развивать принципы коллегиальности и контрольные механизмы с участием граждан. Без такой обратной связи с избирателями по-настоящему сильное, независимое и эффективное муниципальное управление, конечно, не состоится. Связанной с этим вопросом весьма актуальной задачей является повышение политической культуры населения муниципальных образований, приобщение людей к процессу управления местными делами [3, с. 34].

Таким образом, можно сделать вывод, что, несмотря на имеющиеся позитивные сдвиги и тенденции в развитии муниципального управления в Саракташском районе, потребуется еще немало усилий, чтобы окончательно урегулировать остающиеся противоречия.

Литература

1. Васильев А.А. Муниципальное управление: конспект лекций. – М.: Юрайт, 2013. – 197 с.

2. Общие сведения о Саракташском районе. URL: Официальный сайт Саракташского района. <http://area-sar.ru>.

3. Пылин В.В. Некоторые проблемы и пути их решения в сфере территориальной организации местного самоуправления в России // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2013. – № 2. – С. 31–34.

В.В. Наточий, Е.Н. Наточая
г. Оренбург

Комплексная модель оценки профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих на основе интеллектуальной компьютерной системы

Качество кадрового состава государственных и муниципальных служащих, их способность и готовность решать сложные задачи в динамичных и усложняющихся условиях реформирования публичной власти нашей страны во многом определяют эффективность деятельности органов власти. Вопросы, связанные с формированием профессиональных компетенций и культуры служащих, освещены в трудах отечественных исследователей (А.Н. Аверин, Т.Ю. Базаров, И.Н. Барциц, Г.М. Бирюков, А.А. Дёмин, Е.И. Кудрявцев, В.С. Нечипоренко, Д.С. Рубин, В.А. Столяров, Е.П. Тавокин, К.В. Турняк, М.А. Шакина и др.) и зарубежных специалистов (И. Ансофф, Р. Зуммер, К. Пюллер, Дж. Равен и др.).

Целью нашего исследования стало обоснование и апробирование комплексной модели оценки профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих на основе интеллектуальной компьютерной системы.

Для достижения поставленной цели нами были решены следующие задачи:

1. Охарактеризована нормативно-правовая база организации оценки профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих.

2. Выявлена специфика применения компетентностного подхода в кадровой работе на государственной и муниципальной службе.

3. Разработана интеллектуальная компьютерная система оценки профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих.

4. Проведена апробация комплексной модели оценки профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих.

В ходе исследования были использованы такие методы, как контент-анализ, позволивший установить соответствие между терминами; анализ выводов и рекомендаций, представленных в нормативно-правовых документах и литературе; сравнительный анализ; классификация; системный анализ; теория нечетких множеств; теория программных систем; проектирование автоматизированных информационных систем; экспертные оценки.

Правовому регулированию вопросов оценки профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих, а также лиц, претендующих на замещение вакантных должностей в органах управления, в настоящее время уделяется достаточно большое внимание.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», описывая процедуру конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, называет его целью «оценку профессионального уровня претендентов.., их соответствия установленным квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы» [1].

Подобная же формулировка содержится в тексте Федерального закона от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». При этом в содержании обоих законов нет указаний на конкретные методы оценки профессионального уровня кандидатов на замещение вакантных должностей и действующих государственных и муниципальных служащих в процессе проведения их аттестации или присвоения классного чина государственной (муниципальной) службы [3].

Такая же неопределенность свойственна и двум законам Оренбургской области, действующим в этой сфере: Закону «О государственной гражданской службе Оренбургской области» от 30 декабря 2005 г. № 2893/518-III-ОЗ и Закону «О муниципальной службе в Оренбургской области» от 10 октября 2007 г. № 1611/339-IV-ОЗ.

В Указе Президента Российской Федерации от 01 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» более детально описывается процедура оценки профессионального уровня кандидатов: могут использоваться не противоречащие законодательству методы оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов (индивидуальное собеседование, анкетирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата или тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по вакантной должности гражданской службы). Однако недостатками большинства методов оценки качеств кандидатов, предлагаемых Указом Президента, является их субъективность [2].

В Указе Президента Российской Федерации от 01 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» более четко определяется методика оценки профессиональной компетентности государственных служащих при проведении

квалификационного экзамена. Согласно тексту Указа, экзаменационные процедуры проводятся с использованием не противоречащих законодательству методов оценки профессиональных качеств гражданских служащих, включая индивидуальное собеседование и тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по замещаемой должности гражданской службы [4].

Указ Президента Российской Федерации от 01 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» содержит нечеткую формулировку критериев оценки профессиональной служебной деятельности служащих: «...определение его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности гражданской службы, его участие в решении поставленных перед соответствующим подразделением (государственным органом) задач, сложность выполняемой им работы, ее эффективность и результативность» [5].

Таким образом, в основных нормативных правовых актах, регулирующих отношения в области государственной и муниципальной службы, четко не определяются критерии и методы оценки профессиональной компетентности кандидатов на замещение вакантных должностей в органах управления и действующих государственных и муниципальных служащих.

Впервые о необходимости создания объективных и прозрачных механизмов конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы было заявлено в Указе Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Этот процесс, согласно тексту Указа, должен включать в себя проведение дистанционных экзаменов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий и формирование единой базы вакансий. Следовательно, процедура оценки профессиональной компетентности кандидатов на замещение вакантных должностей с помощью информационных технологий признавалась наиболее объективной и прозрачной из всех возможных методик [6].

Этим же Указом Президента закрепляется положение о формировании перечня квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы на основе компетентностного подхода – в зависимости от конкретных должностных обязанностей и функций, а также от принадлежности к определенным профессиональным группам. Это, в свою очередь, предполагает введение на государственной гражданской службе системы профессионально-функциональных групп и предусматривает классификацию должностей государственной гражданской службы с учетом особенностей деятельности государственных органов, отражающую отраслевую структуру государственного управления.

В целях реализации этого положения Указа № 601 Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации были разработаны Методические рекомендации по установлению детализированных квалификационных требований к претендентам на замещение должностей муниципальной службы и муниципальным служащим, организации отбора и оценки на соответствие указанным требованиям и Методический инструментальный по установлению квалификационных требований к претендентам на замещение должностей

государственной гражданской службы и государственным гражданским служащим (в настоящее время действуют версии 2.0 названных документов). Детализация квалификационных требований состоит в их разделении на базовые (соответствие которым необходимо для исполнения должностных обязанностей вне зависимости от направления деятельности и специализации) и функциональные (соответствие которым необходимо для исполнения должностных обязанностей по направлению деятельности с учетом специализации). Кроме того, Методические рекомендации предполагают разделение профессиональных качеств государственного служащего на общие, прикладные и управленческие. Названные документы также закрепляют положения о необходимости использования объективных методик оценки соответствия кандидатов и действующих управленцев предъявляемым квалификационным требованиям.

В Указе Губернатора Оренбургской области от 01 июля 2013 г. № 676-ук «Об утверждении примерного должностного регламента государственного гражданского служащего органа исполнительной власти Оренбургской области» содержится перечень умений и навыков, которые должны отражаться в должностных регламентах государственных гражданских служащих. В их число включены следующие умения и навыки: организации и обеспечения выполнения задач; анализа, прогнозирования и эффективного планирования работы; систематизации и структурирования информации; работы с различными источниками информации; владения приемами межличностного общения; подготовки проектов нормативных правовых актов и служебных документов; владения компьютерной техникой, а также необходимым программным обеспечением; умение пользоваться системой электронной почты и сетью «Интернет»; систематического повышения своей квалификации [7].

В Указе Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы» заявляется о необходимости совершенствования управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации и повышении качества его формирования.

Указ предусматривает создание единого информационно-коммуникационного пространства в системе гражданской службы. В этих целях необходимо, в частности:

– осуществить переход к использованию федеральными государственными органами единой информационной системы управления кадровым составом гражданской службы;

– повысить объективность и прозрачность процедуры проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв государственных органов. Для этого требуется:

1) внедрить единую методику проведения конкурсов;

2) обеспечивать кандидатам на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение в кадровый резерв государственных органов возможность представления в электронном виде документов для участия в конкурсе.

Можно сделать вывод о том, что в действующей нормативно-правовой базе в сфере кадровой работы на государственной и муниципальной службе содержатся

прямые указания на необходимость использования объективных методов оценки профессионализма служащих, в том числе с привлечением современных информационно-коммуникационных технологий.

Для повышения объективности оценки профессиональных компетенций служащих мы использовали потенциал информационных технологий, а именно разработали интеллектуальную компьютерную систему.

Входными данными компьютерной системы является набор заданий, предъявляемый испытуемым и экспертам в области государственного и муниципального управления, а также их ответы в числовой (оценочной) или свободной форме.

К выходным данным относятся отчеты по сформированным группам испытуемых, а также статистические данные работы компьютерной системы.

Подобные данные не всегда можно формализовать, поэтому в качестве математической модели целесообразно выбрать один из интеллектуальных методов, основанный на нечеткой логике. Нечеткие алгоритмы, оперирующие лингвистическими переменными, значения которых задаются нечеткими множествами, являются удобным средством описания слабо формализуемых процессов.

Метод качественного нечеткого описания определения параметра, основанный на нечеткой логике, позволяет уменьшить степень неопределенности и неоднозначности при принятии управленческого решения. Этот метод требует экспертного мнения для оценки компетентности государственных и муниципальных служащих и формирования базы знаний.

Для задания нечетких правил введены три входные лингвистические переменные: «Управленческие компетенции», «Административные компетенции», «Профессионально специфические компетенции» и одна выходная – «Общий (интегрированный) уровень сформированности профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих».

По уровню компетенций определены базовые терм-множества и выделены три уровня сформированности: 2-3 – низкий, 3-4 – средний; 4-5 – высокий.

На основании заданных переменных и установленных нечетких правил модель способна предлагать управленческие решения. Интегрированный показатель сформированности компетентности определяется правилами вывода на основе мнений экспертов.

Разработанная компьютерная система позволила автоматизировать процесс подбора кандидатуры на должность государственной (муниципальной) службы, повысить оперативность и объективность принимаемых управленческих решений по работе с персоналом; снизить временные затраты на процесс оценки и обработки результатов тестирования; сформировать достаточно большое количество вариантов компетентностно ориентированных тестовых заданий, различающихся по направлениям деятельности государственных и муниципальных служащих, а также в зависимости от категорий и групп должностей; отказаться от бумажных носителей результатов оценки и гибко учитывать индивидуальные особенности испытуемых.

База компетентностно ориентированных тестовых заданий компьютерной системы регулярно обновляется и может быть изменена под конкретную должность государственной гражданской или муниципальной службы или конкретный орган государственного или муниципального управления.

Область практического применения разработанной компьютерной системы связана с решением следующих задач оценки компетентности: аттестация государственных и муниципальных служащих; конкурсный отбор государственных и муниципальных служащих в кадровый резерв органов управления; формирование банка данных государственных и муниципальных служащих по имеющимся вакансиям и др.

Результатами проведенной исследовательской работы являются следующие показатели:

1. Использование компьютерной системы органами государственного и муниципального управления для аттестации государственных служащих и конкурсного отбора.

2. Внедрение результатов исследования в Центре «Высшая школа государственного управления» Оренбургского филиала РАНХиГС для проведения итоговой аттестации слушателей программ дополнительного профессионального образования.

3. Общее количество испытуемых (действующих государственных и муниципальных служащих, а также претендентов на вакантные должности), прошедших тестирование на основе компьютерной системы, составляет более 300 человек.

Литература

1. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru> (дата обращения 21.02.2018).

2. О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 01 февраля 2005 г. № 112. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru> (дата обращения 21.02.2018).

3. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru> (дата обращения 21.02.2018).

4. О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня): Указ Президента Российской Федерации от 01 февраля 2005 г. № 111. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru> (дата обращения 21.02.2018).

5. О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 01 февраля 2005 г. № 110. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru> (дата обращения 21.02.2018).

6. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 г. № 601. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru> (дата обращения 21.02.2018).

7. Об утверждении примерного должностного регламента государственного гражданского служащего органа исполнительной власти Оренбургской области: Указ губернатора Оренбургской области от 01 июля 2013 г. № 676-ук. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru> (дата обращения 21.02.2018).

Теоретические аспекты государственного и частного партнерства в Российской Федерации

Термин «государственно-частное партнерство» (далее – ГЧП) является дословным переводом английского термина «public-private partnership» (PPP). Механизмы государственно-частного партнерства используются более чем в 60 странах мира, в том числе во Франции, Великобритании, США, Канаде, Австрии, Бельгии, Дании, Австралии, Израиле, Ирландии, Финляндии, Испании, Португалии, Греции, Южной Корее, Сингапуре, Чехии, и направлены на объединение усилий и ресурсов государства и частного сектора для развития ключевых направлений экономики.

В настоящее время, как отмечает С.А. Курбанов, нередко «понятия «государственно-частное партнерство» и «частно-государственное партнерство» рассматриваются как синонимы. Это совсем неверно. Принципиальное различие заключается в объекте собственности, который участвует в процессе взаимодействия публичного и частного сектора. Предмет ГЧП – государственная или муниципальная собственность или сфера государственной ответственности. Частный бизнес в рамках ГЧП «нанимается государством» на условиях распределения рисков, разделения затрат и вознаграждения. ГЧП – наоборот, за свою основу берет частную собственность, выстраивая все отношения государства и бизнеса вокруг нее» [2].

Кроме того, считают авторы статьи «Особенности взаимодействия коммерческих предприятий и государства в форме государственно-частного партнерства», имеет смысл разграничивать категории «государственно-частное партнёрство» и «взаимодействие государства с бизнесом», так как взаимодействие государства с представителями коммерческого предпринимательства не ограничивается лишь рамками партнёрства, выступающего в виде одной из форм их взаимодействия [3].

Законодательное оформление содержания понятия «государственно-частное партнерство» произошло лишь в 2015 году в связи с принятием Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о государственно-частном партнерстве). До этого времени в научной среде велись и продолжают по сей день дискуссии о сущности и признаках ГЧП.

Изданный в 2015 году Закон дал следующее определение: «Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным

законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества» [4].

На федеральном уровне ГЧП регулируется рядом законодательных актов. Напомним, что в 2015 году был принят Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который определил основы правового регулирования отношений, возникающих в связи с подготовкой проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, заключением, исполнением и прекращением соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, в том числе соответствующие полномочия органов государственной власти, органов местного самоуправления, устанавливает гарантии прав и законных интересов сторон соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве [3].

Федеральный закон предусматривает, что:

- ГЧП направлено на реализацию долгосрочных социально значимых инвестиционных проектов, позволяющих органам государственной власти обеспечить граждан теми или иными актуальными общественными благами;

- для решения указанных общественных задач органы государственной власти привлекают финансовые, управленческие, кадровые и иные ресурсы частных партнёров;

- сотрудничая с государством и разделяя с ним риски при реализации социально значимых инвестиционных проектов, частный партнёр вправе претендовать на возмещение понесённых им затрат и компенсацию принимаемых им рисков, что обеспечивается, в том числе, за счёт возникновения у него права собственности на объект соглашения.

Государственно-частное партнерство в России сегодня находится в стадии активного развития. В пользу этого утверждения говорит не только становление правовой базы ГЧП, о чем было рассказано в предыдущем параграфе, но и рост числа реализованных или находящихся в стадии реализации проектов в различных сферах, поиск и использование разнообразных форм сотрудничества государственной власти и частного бизнеса как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях.

Как справедливо заметила С.О. Благова, «некоторые формы ГЧП уже получили широкое распространение в России, а именно, аутсорсинг и приватизация... Ярким примером аутсорсинга служит появление в бюджетных медицинских учреждениях (больницах, стационарах и др.) столовых, буфетов, аптек, владельцами которых являются частные лица... Еще одним примером решения социально-значимых задач с привлечением частного бизнеса является создание социальных магазинов... В отличие от других торговых точек, в социальных магазинах продукция реализуется по очень низким ценам, доступным для малообеспеченных граждан. Установление такого уровня цен является условием создания социального магазина частным предпринимателем. В свою очередь, государство предоставляет частному

бизнесу льготную аренду и, зачастую, возможность заключить прямые договора с производителем того или иного вида продукции. Кроме того, дополнительно частному предпринимателю предоставляется право торговать другими видами продукции по рыночным ценам. Государство в лице уполномоченных органов оставляет за собой право осуществлять контроль частного предпринимателя за уровнем цен, ассортиментом продукции, соблюдением правил торговли и др.» [1].

Кроме того, совершенствуется механизм управления отношениями в сфере ГЧП через создание специальных органов, функциональных подразделений или коллегиальных органов, ответственных за развитие государственно-частного партнёрства, специализированных структур с функциями по привлечению инвестиций.

Литература

1. Благова, С.О. Проблемы развития государственно-частного партнерства в России / С.О. Благова // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. – 2014. – № 1. С. 115.

2. Курбанов, С.А. Особенности государственно-частного партнерства в России / С.А. Курбанов // Современные технологии: актуальные вопросы, достижения и инновации : сб. статей. Пенза, 2016. С. 118.

3. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (Часть I). Ст. 4350.

4. Тараненко, О. Н. Особенности взаимодействия коммерческих предприятий и государства в форме государственно-частного партнерства / О.Н. Тараненко, С.Г. Тяглов, В.А. Козловский // Journal of Economic Regulation. 2016. Т. 7. № 4. С. 50.

Ф.К. Свободный, Б.Ф. Свободный
г. Барнаул

Проблемы применения полиграфа при отборе кадров в органы государственной власти

Проблемы кадрового отбора занимают важное место среди вопросов повышения эффективности деятельности государственных органов России. Кандидаты, желающие поступить на службу в правоохранительные органы, подвергаются ряду проверочных мероприятий, важное место среди которых занимает профессиональный психологический отбор.

Одной из целей психологического отбора является определение наличия у кандидатов факторов риска, препятствующих поступлению в правоохранительные органы на службу, работу или на обучение в образовательные организации [2, С. 3].

Психологический отбор включает в себя подготовительную стадию (регистрацию кандидатов, вводный инструктаж, оформление учетной документации); психодиагностическое тестирование; индивидуальную психодиагностическую беседу; описание и анализ результатов психологического

обследования; психофизиологическое исследование – опрос с использованием полиграфа; завершающую стадию (описание и анализ результатов обследования, оформление документации).

Согласно п. 15 Временной инструкции о порядке проведения опросов с использованием компьютерного полиграфа в таможенных органах Российской Федерации, такой опрос проводится в целях оценки достоверности сведений, сообщаемых опрашиваемым лицом, и выявления факторов риска [1, С.4]. Фактором риска, согласно п. 13 указанной инструкции, являются признаки, препятствующие поступлению лица на службу (работу) или продолжению выполнения должностным лицом служебных обязанностей в таможенных органах. К факторам риска относятся:

- наличие отрицательных мотивов поступления на службу (работу);
- наличие алкогольной, наркотической или игровой зависимости;
- наличие иных противопоказаний к службе (работе) медицинского характера;
- искажение анкетных данных и сокрытие сведений, препятствующих прохождению службы;
- сокрытие криминального прошлого, связей с преступными сообществами или сообществами, имеющими преступные намерения;
- участие в экстремистских организациях, религиозных и общественных объединений деструктивного типа;
- наличие фактов злоупотребления служебным положением и т.п.

В современной России, практически во всех правоохранительных органах, проверка на полиграфе при трудоустройстве представляет собой завершающую стадию психологического отбора и может сыграть решающую роль в судьбе кандидата. Зачастую именно полиграф выступает в качестве «суда последней инстанции», определяя пригодность кандидата к службе.

Несмотря на широкое распространение «метода полиграфных проверок», использование полиграфа при кадровом отборе по-прежнему вызывает большое количество актуальных научных, практических, правовых и нравственных вопросов.

Сама методика применения полиграфа при кадровом отборе (т.н. – «скрининг») предполагает последовательное предъявление испытуемому ряда вопросов, перечисляющих факторы риска. Вопросы при этом формулируются, как правило, именно с обвинительным уклоном («Вы употребляете наркотики? Вы совершали преступления, оставшиеся нераскрытыми? Вы храните незарегистрированное огнестрельное оружие? Вы получали взятки на своей должности?» и т.д.). Наличие реакции на какой-либо вопрос принимают как доказательство выявления у кандидата соответствующего фактора риска. Часто при этом полиграфологи (особенно в условиях временного цейтнота при проверке на полиграфе большого количества кандидатов) ограничиваются только обозначенными выше «скрининговыми тестами» и не проводят детализацию полученной ориентирующей информации о факторах риска другими методиками, например, методикой выявления скрываемой информации, предполагающей более длительную и серьезную работу с испытуемым. Очевидно, что в таких случаях исследования

с использованием полиграфа при отборе кадров носят поверхностный и формальный характер, что является серьезной практической проблемой.

Проверка на полиграфе в системе психологического освидетельствования кандидата проводится только после того, как проведена так называемая спецпроверка (проверка представленных документов, проверка по соответствующим базам учета и т.д.). Выявление в ходе исследования на полиграфе факторов риска, препятствующих трудоустройству, имеет только ориентирующее значение и должно служить основанием для проведения дополнительных проверочных мероприятий. Однако на практике такие мероприятия проводятся лишь в исключительных случаях. Инициатору опроса достаточно, чтобы полиграфолог сделал соответствующее заключение о выявлении факторов риска. На основании данного заключения принимается решение о «негодности» кандидата.

Восприятие результатов исследования на полиграфе как «истины в последней инстанции», а не как ориентирующей дальнейшие проверочные мероприятия информации, отсутствие методов и мероприятий по перепроверке результатов полиграфа является, по мнению авторов данной статьи, недопустимым и представляет собой серьезную проблему применения полиграфа при кадровом отборе в правоохранительные органы.

Еще одной важной, на наш взгляд, проблемой является проблема независимости (непредвзятости) полиграфолога при формулировании заключения по результатам исследования с использованием полиграфа в системе кадрового отбора.

Практически все правоохранительные органы имеют штатных полиграфологов, осуществляющих кадровые проверки на полиграфе. Очевидно, что штатный полиграфолог, работая в коллективе, в некоторых случаях не может быть абсолютно объективным по отношению к сотрудникам или кандидатам на службу. Иногда руководство пытается использовать полиграфолога, чтобы не принять на службу того или иного кандидата. По нашему мнению, проблему «зависимости» штатного полиграфолога можно решить, привлекая для производства «кадровых» исследований с использованием полиграфа тех специалистов, которые не работают в организации, проводящей кадровую проверку кандидата. В таких случаях полиграфолог «со стороны» может себе позволить быть абсолютно объективным и беспристрастным в своих выводах.

С обозначенной выше проблемой тесно связана проблема представления результатов «кадрового» исследования с использованием полиграфа в виде заключения специалиста.

В настоящее время заключения по результатам исследования на полиграфе при отборе кадров являются служебными документами, оформляются в соответствии с ведомственными инструкциями и не предоставляются самому кандидату или третьим лицам. Зачастую кандидату только в устной форме сообщают «прошел» он полиграф или «не прошел». При отрицательном результате кандидат не имеет возможности получить заключение полиграфолога, не имеет возможности проверить выводы в заключении путем привлечения независимых специалистов, не имеет возможности оспорить (обжаловать) «отрицательное» заключение полиграфолога в установленном законом порядке, в том числе через суд.

Указанную проблему, на наш взгляд, можно решить через аналогию, воспользовавшись юридической регламентацией производства судебных экспертиз с использованием полиграфа, которые тоже достаточно широко распространены сегодня в России.

Согласно ст. 204 УПК РФ в заключении эксперта, среди прочего, должны быть указаны: «сведения о предупреждении эксперта об ответственности за дачу заведомо ложного заключения; вопросы, поставленные перед экспертом; содержание и результаты исследований с указанием примененных методик; выводы по поставленным перед экспертом вопросам и их обоснование». Также к заключению должны быть приложены материалы (графики), иллюстрирующие заключение [3, С.125].

Для повышения качества исследований с использованием полиграфа при отборе кадров в правоохранительные органы, на наш взгляд, необходимо указанные выше требования к заключению эксперта перенести и на заключение специалиста-полиграфолога, производящего кадровую проверку кандидата на полиграфе.

Предоставление кандидату официального текста заключения по результатам исследования на полиграфе, оформленного в соответствии с требованиями закона, с приложением графиков зарегистрированных реакций (полиграмм), с указанием о предупреждении специалиста-полиграфолога о юридической ответственности за дачу заведомо ложного заключения будет способствовать не только реализации законных прав кандидата на перепроверку и оспаривание отрицательного заключения, но и определенным образом дисциплинирует специалистов – полиграфологов, заставляя их более качественно проводить исследования на полиграфе, обсчитывать результаты этих исследований и формулировать выводы на их основе.

Для решения указанных выше проблем считаем необходимым хотя бы на уровне ведомственных инструкций закрепить положения, обеспечивающие кандидату при трудоустройстве (перемещении по службе и т.д.) защиту от дискриминации. Прежде всего необходимо закрепить следующее:

- обязательную видеофиксацию процедуры исследования с применением полиграфа при отборе кадров;
- включение в структуру заключения специалиста-полиграфолога по результатам исследования с применением полиграфа при отборе кадров сведений о предупреждении специалиста-полиграфолога о юридической ответственности за дачу заведомо ложного заключения;
- приложение к заключению специалиста-полиграфолога графиков зарегистрированных реакций (полиграмм);
- право кандидата на получение официального заключения специалиста-полиграфолога, оформленного в соответствии с требованиями закона (по аналогии с заключением эксперта);
- право кандидата на оспаривание результатов полиграфной проверки;
- обязательное проведение повторной проверки по инициативе кандидата с возможностью привлечения независимого полиграфолога.

Литература

1. Временная инструкция о порядке проведения опросов с использованием компьютерного полиграфа в таможенных органах Российской Федерации (приложение к Приказу ФТС России от 25 сентября 2007 г. №1196).

2. Приказ ФСБ РФ от 13 апреля 2011 г. №151 г. Москва «Об утверждении инструкции по организации и проведению профессионального психологического отбора в органах федеральной службы безопасности» (в редакции от 22.12.2016) (рег. №20926) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», №28, 11.07.2011.

3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 03.04.2017)).

М.С. Солодкая, А.С. Суханова
г. Оренбург

Результативность деятельности Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей в Российской Федерации в 2012 – 2016 гг.

В этой статье представлена динамика основных показателей деятельности Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей за последние 5 лет, на основании которой выявлены определенные тенденции.

Защита прав потребителей – одна из социальных функций современного государства, связанная с регулированием общественных отношений, возникающих между потребителем и субъектом предпринимательской деятельности. В 2017 году утверждена Стратегия государственной политики Российской Федерации в области защиты прав потребителей на период до 2030 года [1].

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию, федерального государственного надзора в сфере защиты прав потребителей является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). Руководство деятельностью Роспотребнадзора осуществляет Правительство Российской Федерации.

Роспотребнадзор и его территориальные органы обеспечивают эффективность осуществления федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в части предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований при осуществлении деятельности, приоритетно в сферах финансовых, туристских услуг, медицинских услуг, услуг связи, образования и перевозки граждан различными видами транспорта и розничной продажи товаров (продукции), в том числе через сеть Интернет; внедрение и реализация комплекса превентивных мер, направленных на предупреждение и минимизацию нарушений прав потребителей, в том числе за счет информирования потребителей и повышения правовой грамотности населения. Роспотребнадзор организует и проводит мониторинг правоприменения нормативных правовых актов в сфере защиты прав потребителей, совершенствует деятельность консультационных центров и пунктов по защите прав потребителей. Всего насчитывается 40 полномочий Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей

Необходимо выделить три этапа законодательного регулирования в сфере защиты прав потребителей в России: досоветский, советский и постсоветский.

Досоветский этап характеризуется наличием обширного нормативного правового материала, являвшегося, в основном, научными разработками ведущих юристов того времени: В.О. Ключевского, К.П. Победоносцева, С.В. Пахмана, Ф. Проскурякова. Его отличает комплексность разработанных правовых норм, наличие обширно используемого на тот момент юридического материала, структурированность и конкретность правовых норм, регламентировавших правоотношения продавца и покупателя.

Советский этап отличает идеологическая направленность правовых норм в соответствии с марксистско-ленинским учением. Он характеризуется регулированием отношений в сфере защиты прав потребителей с помощью гражданско-правовых норм: Гражданского кодекса РСФСР 1922 г., а в последующем – нормами Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г., нормами Гражданского кодекса РСФСР 1964 г. [2]. В сфере охраны прав потребителей нормы Основ 1961 г. усилили ответственность продавца по сравнению с ранее действующим гражданским законодательством [3, с. 6]. Однако в актах кодифицированного гражданского законодательства отсутствовала специальная система гарантий охраны прав граждан в договорах, направленных на обслуживание их потребностей [3, с. 12]. Как самостоятельную сферу законодательного регулирования защиту прав потребителей начали выделять только в период перестройки (конец 80-х – начало 90-х гг. XX века), когда страна стала переходить к рыночной экономике. Тогда был предложен проект закона СССР «О качестве продукции и защите прав потребителей» [4], а позднее принят Закон СССР «О защите прав потребителей» [5].

Постсоветский этап законодательного регулирования в сфере защиты прав потребителей обусловлен глобальными изменениями в политической, экономической и правовой сферах России, которая провозгласила свой государственный суверенитет. В российской юриспруденции провозглашен переход к принципиально новой модели законодательства, имеющего вектором направления индивидуальные ценности личности, гарантирующего защиту гражданских прав и свобод отдельного человека.

Основой современного законодательства является принятый в 1992 году Закон РФ «О защите прав потребителей» [6]. В ряд основных законодательных актов регулирования защиты прав потребителей, помимо базового Закона, включены следующие законы, постановления и акты правоприменительной практики: Гражданский Кодекс РФ (особенности договоров розничной купли-продажи и договоров подряда и возмездного оказания услуг); Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» [7]; Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил оказания услуг (выполнения работ) по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств» [8]; Постановление Пленума Верховного суда РФ «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» [9]; Постановление Пленума Верховного суда «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» [10] и др.

Реализация Роспотребнадзором и его территориальными органами в 2016 г. государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей основана на приоритетах, определенных в соответствии с приказом Роспотребнадзора «Об утверждении основных направлений деятельности Роспотребнадзора, его органов и организаций на 2016 год», в числе которых – обеспечение эффективности осуществления федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в части предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований при осуществлении деятельности, приоритетно в сферах финансовых, туристских услуг, медицинских услуг, услуг связи, образования и перевозки граждан различными видами транспорта и розничной продажи товаров (продукции), в том числе через сеть «Интернет»; внедрение и реализация комплекса превентивных мер, направленных на предупреждение и минимизацию нарушений прав потребителей, в том числе за счет информирования потребителей и повышения правовой грамотности населения; организация и проведение мониторинга правоприменения нормативных правовых актов в сфере защиты прав потребителей; совершенствование деятельности консультационных центров и пунктов по защите прав потребителей; совершенствование координации деятельности территориальных органов Роспотребнадзора и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и общественных объединений потребителей, формирование и функционирование действенной системы защиты потребительских прав граждан [11].

Динамика числа поступающих в территориальные органы Роспотребнадзора обращений по вопросам защиты прав потребителей за последние пять лет (2012 – 2016 гг.), представленная в табл. 1, позволяет выявить следующие тенденции:

1) сохраняется тенденция предыдущих пять лет (2007 – 2012 гг.) роста числа обращений граждан в территориальные органы Роспотребнадзора по вопросам защиты прав потребителей: общее число обращений выросло на 18,4 %, обращений в сфере розничной торговли – на 15%, обращений в сфере предоставления услуг (работ) – на 21%;

2) за последние 5 лет не наблюдается линейного роста числа обращений граждан, что было характерно для предыдущих 5 лет: имеется локальный максимум обращений в 2013 году, потом уменьшение в 2014 году, потом незначительный рост по сравнению с 2013 г. в 2015 и 2016 гг.;

3) рост числа обращений граждан за последние 5 лет замедлился: с 2012 по 2016 гг. общее число обращений выросло на 18,4 %, в то время, как с 2007 по 2012 год общее число обращений выросло на 83%;

4) число обращений граждан по защите прав потребителей в сфере предоставления услуг за последние 5 лет растет быстрее, чем обращения в сфере розничной торговли;

5) число обращений граждан по защите прав потребителей в сфере розничной торговли выросло за последние 5 лет незначительно – на 15%, что повторяет тенденцию предыдущего пятилетия (рост на 14%);

6) рост числа обращений граждан по защите прав потребителей в сфере предоставления услуг выросло за последние 5 лет существенно замедлился по сравнению с предыдущим пятилетием: в 2012-2016 гг. рост составил 21%, а в 2007-2012 гг. – 235%.

**Динамика числа поступающих в территориальные органы
Роспотребнадзора обращений по вопросам защиты прав потребителей
за 2007 – 2016 гг. [12, с. 7]**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Общее число обращений	153568	157472	190375	225530	262540	280587	321665	308902	329829	332179
В сфере розничной торговли	111000	108808	113125	122154	115592	127127	137605	136475	153337	146196
В сфере предоставления услуг	45689	48664	76950	105377	145946	153460	184050	172127	176842	185963

Продолжилась тенденция к увеличению поступления обращений от органов государственной власти и местного самоуправления. Число таких обращений составило в 2016 г. 41 351 единицу, что больше на 9,4% по сравнению с 2015 г. (37 792), на 21,8% по сравнению с 2014 г. (33 955), на 24,5% по сравнению с 2013 г. (33 201) и на 47,3% по сравнению с 2012 г. (28 068) [12, с. 8].

В течение последних пяти лет среди общего количества поступающих обращений стабильно преобладают жалобы на нарушения прав потребителей в сфере услуг, доля которых составила в 2016 г. 56,0 % (в 2015 г. – 53,5 %; в 2014 г. – 55,8 %; в 2013 г. – 57,2 %; в 2012 г. – 54,7 %) [12, с. 8].

В сфере защиты прав потребителей 18 536 проверок (23,9 %) проведено на основании распоряжения руководителя органа государственного контроля (надзора), изданного в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации (в 2015 г. – 14 902 проверки; 19,0 %); 480 проверок (0,6 %) – на основании распоряжения руководителя органа государственного контроля (надзора), изданного на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям (в 2015 г. – 706 проверок; 0,9 %) [12, с.10].

В 2016 г. рассмотрено 325 958 обращений по вопросам защиты прав потребителей. По результатам рассмотрения, по фактам выявленных нарушений составлено 47 935 протоколов об административных правонарушениях (в 2015 г. рассмотрено 324 682 обращения, составлено 47 486 протоколов); подано 3 340 исков (заявлений) в судебные органы в порядке, определенном подпунктом 7 пункта 4 статьи 40 и статьей 46 Закона «О защите прав потребителей» (в 2015 г. – 3 141 иск (заявление)); 76 материалов, связанных с нарушениями обязательных требований, направлено для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по признакам преступлений, на основании подпункта 6 пункта 4 статьи 40 Закона «О защите прав потребителей» (в 2015 г. – 87 материалов) [12, с. 11].

Уменьшение общего числа проверок в 2016 г. по сравнению с предыдущим годом на 20,3 % обусловлено главным образом снижением числа плановых проверок на 55,6 % (в 2016 г. проведено 19 092 плановые проверки, в 2015 г. –

43 021), что связано с реализацией риск-ориентированного подхода при планировании контрольно-надзорных мероприятий.

Наиболее значимое снижение числа плановых проверок произошло в сферах: розничной торговли – на 79,8 % (с 23 429 в 2015 г. до 4 743 в 2016 г.), в т.ч. продовольственными товарами – на 79,8 % (с 12 911 в 2015 г. до 2 732 в 2016 г.); оказания услуг общественного питания – на 80,9 % (с 3 847 в 2015 г. до 736 в 2016 г.); бытового обслуживания населения – на 85,7 % (с 2 626 в 2015 г. до 376 в 2016 г.) [12, с. 12].

Тем не менее, по отдельным сферам услуг количество плановых проверок по защите прав потребителей увеличилось по сравнению с предшествующим годом, наиболее существенно в сферах оказания образовательных услуг – на 77,5 % (с 2 836 в 2015 г. до 5 034 в 2016 г.) и медицинских услуг – на 9,7 % (с 3 699 в 2015 г. до 4 058 в 2016 г.).

В 2016 г. возросла доля постановлений о назначении административного наказания в виде предупреждения, составив 14 % от всех вынесенных административных постановлений (в 2015 г. – 6,4 %; в 2014 г. – 6,6 %; в 2013 г. – 7,2 %; в 2012 г. – 8,1 %), что связано с введением в действие статьи 4.1.1 КоАП РФ об административных правонарушениях, в соответствии с которой административное наказание в виде штрафа заменяется на предупреждение лицам, являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридическим лицам, а также их работникам за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей КоАП РФ, при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.

Наиболее значительной в 2016 г., как и в предыдущие периоды, является доля административных мер, примененных в связи с несоблюдением субъектами предпринимательской деятельности требований правил продажи отдельных видов товаров, правил продажи по образцам, дистанционной торговли, а также в связи с продажей товаров, выполнением работ либо оказанием населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований. На постановления, вынесенные по соответствующим статьям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (статьи 14.4 и 14.15), в 2016 г. пришлось 27,2 % всех постановлений о назначении административного наказания (в 2015 г. – 33,6 %; в 2014 г. – 38,0 %; в 2013 г. – 37,2 %; в 2012 г. – 39,1 %) [12, с.16].

На рассмотрение в судебные органы в 2016 г. направлено 12 812 дел об административных правонарушениях (в 2015 г. – 15 495; в 2014 г. – 25 801; в 2013 г. – 22 669; в 2012 г. – 16 378) [12, с.18]. Снижение в 2016 г. по сравнению с 2015 г. числа административных дел в сфере защиты прав потребителей,

направленных на рассмотрение в суды, обусловлено снижением общего числа проводимых проверок.

Из 9 571 административного дела, рассмотренного судами, по 6 230 делам приняты решения о назначении административного штрафа, по 2 740 делам – административного штрафа с конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения, по 24 делам – об административном приостановлении деятельности, по 5 делам – о дисквалификации, по 2 делам – об административном приостановлении деятельности с конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения, и по 2 делам – о конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения [12, с. 18].

Рассмотрено судами 29 заявлений о ликвидации (прекращении), удовлетворено – 22, или 61,1 % от поданных (в 2015 г. было удовлетворено 25 заявлений (69,4 %); в 2014 г. – 34 (69,4 %); в 2013 г. – 35 (64,8 %); в 2012 г. – 19 (37,3 %) [12, с.18].

Наибольшее количество поданных заявлений о ликвидации юридического лица (прекращении деятельности индивидуального предпринимателя) в отчетном периоде приходится на сферу розничной торговли – 22 заявления (из которых удовлетворено 11) и сферу бытового обслуживания населения – 6 (удовлетворено 6).

В 2016 г. 45 материалов направлено в правоохранительные органы для возбуждения уголовных дел (в 2015 г. – 36; в 2014 г. – 40; в 2013 г. – 52; в 2012 г. – 74) [12, с.18]. С 2012 г. по 2014 г. наблюдалась тенденция снижения числа материалов, направленных в правоохранительные органы для возбуждения уголовных дел (за 4 года число таких материалов снизилось в 2 раза). Но в 2016 г. тенденция меняется, и число таких материалов вновь растет.

Динамика основных показателей правоприменительной практики в области защиты прав потребителей позволяет сделать вывод, что в течение 5 лет (с 2012 по 2016 г.) не произошло снижения степени правовой защищенности потребителей в Российской Федерации.

Литература

1. Стратегия государственной политики Российской Федерации в области защиты прав потребителей на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 28 августа 2017 года № 1837-р / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_256217/73bb2e746ac179e7d08ba07723428657103551cc/ (17.02.2018)
2. Гражданский кодекс РСФСР: Утвержден ВС РСФСР 11.06.1964 [Электронный ресурс] / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1838/ (17.02.2018)
3. Маковский А.Л. Соотношение общесоюзного и республиканского законодательства // Под ред.: Кириченко М.Г., Самощенко И.С. – Москва: Юрид. лит., 1967. – 360 с.
4. О качестве продукции и защите прав потребителей: Закон СССР // Известия. – 1989. – 12 фев.
5. О защите прав потребителей: Закон СССР от 22 мая 1991 г. № 2184-1 / URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=5257#029480871686119015> (17.02.2018)

6. О защите прав потребителей: Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_305/ (17.02.2018)

7. Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом: Постановление Правительства РФ от 14.02.2009 № 112 / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_85364/ (17.02.2018)

8. Об утверждении Правил оказания услуг (выполнения работ) по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств: Постановление Правительства РФ от 11.04.2001 № 290 / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31220/ (17.02.2018)

9. Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. N 10 / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5677/ (17.02.2018)

10. О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей: Постановление Пленума Верховного суда от 28.06.2012 года № 17 / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131885/ (17.02.2018)

11. Об утверждении основных направлений деятельности Роспотребнадзора, его органов и организаций на 2016 год: приказ Роспотребнадзора от 23 октября 2015 г. № 1128

12. Защита прав потребителей в Российской Федерации в 2016 году: Государственный доклад. – М.: Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, 2017.

М.С. Солодкая, А.Н. Хорошко
г. Оренбург

Общее и различное в структурах органов исполнительной власти Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов

В этой статье выявлено общее и различное в структуре органов исполнительной власти двух субъектов РФ, являющихся автономными округами, входящими в состав Тюменской области. Выбор данных субъектов РФ в качестве объекта исследования обусловлен лидирующими положениями обоих субъектов в различных национальных рейтингах.

Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (ХМАО) в 2015 году в Сводном рейтинге социально-экономического положения среди субъектов РФ («РИАрейтинг») занимал 3 место (после Москвы и Санкт-Петербурга), ЯНАО – 6 место; по показателю «Объем производства товаров и услуг» ХМАО занимал 2 место (после Москвы); по показателю «Объем инвестиций в основной капитал на одного жителя» – 3 место (после Ненецкого и Ямало-Ненецкого автономных округов); по показателю «Объем доходов консолидированного бюджета» – 4 место (после Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга) [1].

В рейтинге российских регионов по качеству жизни в 2015 г. ХМАО занимает 7 место, а ЯНАО – 24.

В рейтинге глав регионов по уровню содействия развитию конкуренции в 2015 г. ХМАО занимает 21 место, а ЯНАО – 24.

В рейтинге эффективности деятельности органов исполнительной власти среди субъектов РФ в 2015 году (по оценке Минэкономразвития РФ) ХМАО занимал 19 место, а ЯНАО – 18.

В рейтинге оценки населением деятельности органов исполнительной власти среди субъектов РФ в 2015 году (по оценке ФСО) ХМАО занимал 12 место [1].

43,7% российской нефти добывается в ХМАО. На втором месте по добыче нефти – ЯНАО. Из 12 уникальных месторождений – 5 находятся в ХМАО, 3 – в ЯНАО, 3 – в Красноярском крае, и 1 – в Республике Татарстан. Помимо 5 уникальных нефтяных месторождений, в Ханты-Мансийском АО находятся 2 месторождения, которые входят в пятерку крупнейших в России по общим запасам нефти. Газовая добыча России сосредоточена в основном в Ямало-Ненецком АО. Здесь добывается около 81% российского природного газа. В этом автономном округе находятся 8 из 10 крупнейших российских газовых месторождений по количеству извлекаемого топлива [2].

Структура органов исполнительной власти Ямало-Ненецкого автономного округа определяется в соответствии с Законом ЯНАО № 56-ЗАО «Об исполнительных органах государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа» от 25 мая 2010 года [3] и Постановлением губернатора ЯНАО «О структуре исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа» [4].

Исполнительные органы государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа включают: 1) Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа; 2) Аппарат губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа; 3) Управление делами Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа (действует на правах департамента); 4) Департаменты Ямало-Ненецкого автономного округа (всего 26 департаментов); 5) Службы Ямало-Ненецкого автономного округа (6 служб).

Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа является высшим исполнительным органом государственной власти автономного округа. Губернатор автономного округа входит в состав Правительства автономного округа и возглавляет его деятельность.

Структура Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа следующая: губернатор АО, вице-губернатор, первый заместитель Губернатора, 7 заместителей губернатора, 3 из которых являются директорами департаментов.

Аппарат губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа является центральным исполнительным органом государственной власти автономного округа, образованным для обеспечения деятельности губернатора автономного округа и Правительства автономного округа. Руководство Аппарата губернатора ЯНАО представлено руководителем и первым заместителем руководителя аппарата губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа.

Аппарат губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа состоит из 9 управлений (протокольное, документационного обеспечения, по обеспечению деятельности Правительства и губернатора ЯНАО, контрольное, финансово-

экономическое, кадрами, по работе с обращениями граждан; правовой и аналитической работы; по профилактике коррупционных и иных правонарушений), отдел наград, пресс-службы губернатора ЯНАО, аппарата комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, Секретариат заместителя губернатора ЯНАО.

Управление делами Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа является центральным исполнительным органом государственной власти автономного округа на правах департамента [4].

Основные структурные подразделения управления делами Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа являются 6 управлений: протоколно-организационное, телекоммуникационных технологий, финансово-экономическое, правовое, государственного жилищного фонда ЯНАО [5].

Структура органов исполнительной власти Ханты-Мансийского автономного округа определяется в соответствии с постановлением губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О структуре исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» [6].

Исполнительные органы государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры включают: 1) Правительство Ханты-Мансийского автономного округа – Югры; 2) Аппарат губернатора автономного округа; 3) Департаменты автономного округа (всего 21 департамент); 4) Службы автономного округа (10 служб).

Высший исполнительный орган государственной власти автономного округа – Правительство Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Структура Правительства Ханты-Мансийского автономного округа следующая: губернатор АО, 2 первых заместителя губернатора, 9 заместителей губернатора, три из которых являются руководителями департаментов. губернатор АО.

Аппарат губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры является исполнительным органом государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, образованным для обеспечения деятельности губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Правительства Ханты-Мансийского автономного округа. Руководство Аппарата губернатора Югры представлено руководителем Аппарата губернатора и его тремя заместителями.

Структура Аппарата губернатора Ханты-Мансийского автономного округа включает 15 управлений (правовое, кадров и наград, государственной регистрации нормативных правовых актов, по работе с обращениями граждан, защиты информации и специальной документальной связи, по профилактике терроризма и обеспечению деятельности Комиссии по вопросам помилования, документационного обеспечения, Управление – единый аппарат уполномоченных по правам человека, правам ребенка, защите прав предпринимателей в автономном округе, контроля, мобилизационной подготовки, делами, финансово-экономическое, по обеспечению деятельности мировых судей, записи актов гражданского состояния, политики в отношении обработки персональных данных) и 2 отдела (по обеспечению деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве автономного округа, взаимодействия с Аппаратом

полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе) [7].

Поскольку выбранные субъекты РФ являются автономными округами, входящими в состав Тюменской области, то подтвердилась гипотеза, что структуры органов исполнительной власти Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов будут иметь больше сходства, чем различий.

В представленных субъектах высшим органом исполнительной власти является Правительство, которое возглавляет губернатор автономного округа. Далее по структуре следует Аппарат губернатора автономного округа, руководителем которого является один из заместителей губернатора округа.

Следующие в структурах органов исполнительной власти автономных округов идут департаменты. Деятельность всех департаментов координируют заместители губернатора АО. И последнее – службы. Их деятельность аналогично координируют заместители губернатора.

Однако, несмотря на большую схожесть, есть и различия.

Во-первых, в структуре органов исполнительной власти Ямало-Ненецкого автономного округа отдельным элементом вынесено Управление делами Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа, которое действует на правах департамента. В структуре органов исполнительной власти ХМАО Управление делами входит в состав Аппарата губернатора. Таким образом, правовой статус Управления делами Правительства в ЯНАО выше, чем в ХМАО.

Во-вторых, различается количество департаментов и служб в выбранных автономных округах. Департамент – это орган исполнительной власти субъекта РФ, исполняющий межотраслевую координацию по проблемам, отнесенным к их ведению, и активного регулирования в определенной сфере работы. Департаментов в Ямало-Ненецком автономном округе больше, чем в Ханты-Мансийском – 26 в ЯНАО и 21 в ХМАО. Служба – орган, осуществляющий функции по контролю и надзору в определенной сфере деятельности. Служб в Ямало-Ненецком автономном округе меньше, чем в Ханты-Мансийском – 6 в ЯНАО и 10 в ХМАО.

Таким образом, в структуре органов исполнительной власти Ямало-Ненецкого автономного округа больше органов, которые осуществляют межотраслевую координацию по проблемам, отнесенным к их ведению, и активное регулирование в определенной сфере, но меньше органов, осуществляющих функции по контролю и надзору.

15 департаментов являются общими в структуре органов исполнительной власти ХМАО и ЯНАО: внутренней политики, государственного заказа, труда и занятости (в ЯНАО – занятости), финансов, общественных и внешних связей (в ЯНАО – международных и внешнеэкономических связей), гражданской защиты населения, имущественных отношений (в ХМАО – по управлению госимуществом), здравоохранения, информационных технологий, культуры, физической культуры и спорта, строительства (в ЯНАО – строительства и жилищной политики), дорожного хозяйства и транспорта, жилищно-коммунального комплекса и энергетики (в ЯНАО – добавлена еще и тарифная политика, которая в ХМАО имеет статус службы), недропользования и природных ресурсов (в ЯНАО – природно-ресурсного регулирования, лесных отношений и развития нефтегазового

комплекса), государственной гражданской службы и кадровой политики (в ЯНАО – государственно-правовой), экономического развития (в ЯНАО – экономики).

В ХМАО единый департамент образования и молодежной политики, а в ЯНАО – отдельно департамент образования и департамент молодежной политики и туризма.

В ХМАО есть департамент проектного управления, которого нет в структуре органов исполнительной власти в ЯНАО.

В ХМАО есть департамент промышленности, а в ЯНАО – агропромышленного комплекса, торговли и продовольствия.

В ХМАО департамент социального развития, а в ЯНАО – социальной защиты населения.

В целом, название департаментов в ХМАО более нацелено на развитие субъекта, а в ЯНАО – на исполнение социальных гарантий.

3 департамента ЯНАО такие, как государственного жилищного надзора, взаимодействия с федеральными органами власти и мировой юстиции, по делам коренных малочисленных народов Севера, являются в ХМАО службами.

2 департамента, имеющиеся в структуре исполнительных органов ЯНАО, отсутствуют в ХМАО: по науке и инновациям, специальных мероприятий.

К службам, которые имеются в составе органов исполнительной власти в обоих автономных округах, относятся: по делам архивов, государственного надзора за состоянием самоходных машин и других видов техники, государственной охраны памятников культурного наследия, государственного строительного надзора, ветеринарии.

В ЯНАО имеется служба записи актов гражданского состояния, а в ХМАО запись актов гражданского состояния является департаментом в структуре Аппарата губернатора.

В ХМАО имеются 5 служб, которых нет в структуре органов исполнительной власти ЯНАО: по тарифам, контроля, контроля и надзора в сфере здравоохранения, контроля и надзора в сфере образования, контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды. В ЯНАО функции контроля и надзора в данных сферах осуществляются в рамках соответствующих департаментов.

В-третьих, в структуре Правительства в ЯНАО есть вице-губернатор, который отсутствует в структуре Правительства ХМАО. При этом у губернатора ЯНАО один Первый заместитель губернатора, а у губернатора ХМАО – 2.

Вице-губернатор в Правительстве ЯНАО, в отличие от первого заместителя губернатора, координирует и контролирует деятельность «политического блока»: Управления делами Правительства, департамента внутренней политики, департамента имущественных отношений, департамента по делам коренных малочисленных народов Севера, обеспечивает взаимодействия губернатора, Правительства автономного округа и иных исполнительных органов государственной власти автономного округа с политическими партиями, региональными и местными национально-культурными автономиями, иными общественными объединениями. Первый заместитель губернатора ЯНАО координирует и контролирует деятельность «хозяйственного блока»: департамента транспорта и дорожного хозяйства, департамента строительства

и жилищной политики, департамента агропромышленного комплекса, торговли и продовольствия и т.п. [8].

В Правительстве ХМАО тоже есть разделение между кураторами «экономического» и «политического блока», но это разделение сделано между двумя первыми заместителями губернатора, которые в целом имеют одинаковый правовой статус [9].

Большее количество заместителей губернатора в составе Правительства ХМАО связано с большим количеством департаментов в структуре органов исполнительной власти ХМАО.

В структуре органов исполнительной власти Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов больше общего, чем различного. В целом, структура органов исполнительной власти ХМАО выглядит более логичной в плане разделения департаментов и служб – там, где дело касается в основном контроля и надзора (например, тарифы, государственный жилищный надзор), в ХМАО оформлено как службы. Более того, названия департаментов в ХМАО более отражают цель развития субъекта, чем в ЯНАО. Это подтверждается и более высокими рейтингами ХМАО.

Литература

1. Отчет губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры о результатах деятельности Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры за 2016 год [Электронный ресурс] / URL: <https://depeconom.admhmao.ru/upload/iblock/7fd/otchet-gubernatora-2016.pdf> (25.11.2017).

2. Экономика России, цифры и факты. Часть 6 Нефтегазовая промышленность [Электронный ресурс] / UT Magazine: Портал трейдеров URL: <https://utmagazine.ru/posts/10448-ekonomika-rossii-cifry-i-fakty-chast-6-neftegazovaya-promyshlennost> (15.02.2018).

3. Об исполнительных органах государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа: Законом ЯНАО от 25.05.2010 № 56-ЗАО / URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW906&n=34484#03355895649520805> (15.02.2018).

4. О структуре исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа: Постановление губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 27.05.2010 № 104-ПГ / URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW906&n=34407#06955242621332762> (15.02.2018).

5. Структура Правительства ЯНАО: [официальный сайт] / URL: <http://правительство.янао.рф/power/iov/ud/structure/#bc> (25.11.2017).

6. О структуре исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: Постановление губернатора от 13.04.2010 № 67 / URL: <https://gov.admhmao.ru/dokumenty/hmao/229445/> (25.11.2017)

7. Аппарат губернатора Ханты-Мансийского автономного округа: [официальный сайт] / URL: <https://stategovernor.admhmao.ru/struktura/> (дата обращения 30.11.2017).

8. Состав Правительства / Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа [официальный сайт] / URL: http://правительство.янао.рф/power/administration/the_government/#bc (дата обращения 30.11.2017).

9. О распределении обязанностей между первым заместителем губернатора и заместителями губернатора Ханты-Мансийского автономного округа: Распоряжение губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 14.09.2015 № 201-рг / URL: <https://gov.admhmao.ru/dokumenty/hmao/467014/> (15.02.2018).

Л.Б. Столярик
г. Оренбург

Об отдельных вопросах государственного и муниципального правового регулирования жилищно-коммунального обслуживания населения

Создание комфортных и безопасных условий для жизни людей является одной из первоочередных целей политики социального государства. Обеспечение достойного уровня жилищно-коммунального обслуживания населения, повышение благосостояния населения в рамках государственной социальной политики выступает показателем экономической и социальной стабильности современного государства. Однако, современное состояние жилищно-коммунального хозяйства, реформы, проводимые государством в данной сфере, показывают в целом неудовлетворительный результат, что, в свою очередь, обуславливает необходимость поиска новых направлений правового регулирования и совершенствования законодательной базы.

На состоявшейся 14 декабря 2017 года ежегодной пресс – конференции Президента Российской Федерации В.В. Путин отметил, что ситуация в жилищно-коммунальном хозяйстве не развивается позитивно, а проблем пока больше, чем решений, и, несмотря на то, что в последнее время было принято много решений в данной сфере, состояние жилищно – коммунального хозяйства кардинально не изменилось. В.В. Путин указал, что одной из причин кризиса в жилищно-коммунальной сфере является недоработка соответствующих региональных и федеральных органов [1].

Если обратиться к статистике, то согласно исследованию, проведенному Фондом «Общественное мнение», при проведении которого было опрошено 1500 респондентов в 53 субъектах Российской Федерации по состоянию на март 2017 года на предмет того, какие социальные и экономические проблемы в регионе больше всего волнуют граждан, на первом месте среди опрошенных был отмечен высокий уровень цен на жилищно-коммунальные услуги (53 % респондентов) [2].

Как указывает в докладе «Соблюдение и защита прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства» Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москалькова: «Лидирующую тройку наиболее острых проблем ЖКХ составляют вопросы, связанные с непрозрачностью платежей за жилищные и коммунальные услуги, с высоким уровнем тарифов, предъявлением завышенных счетов за ЖКУ и низким качеством услуг» [3].

В докладе Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации приводит данные исследования Фонда «Общественное мнение». Указывается, что при проведении исследования было опрошено 60 500 респондентов в 85 субъектах РФ, и по итогу состояние жилищно-коммунального хозяйства было признано «плохим» 30 % участников опроса, «очень плохим» ЖКХ признали 22 % респондентов.

Актуальность данных проблем также подтверждается статистическими данными об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь – ноябрь 2017 года, где указывается, что за 2016 года выявлено 318 тыс. 274 нарушений закона в сфере ЖКХ, в 2017 году – 276 тыс. 356 нарушений [4].

Однако тот факт, что жилищно-коммунальное хозяйство на сегодняшний день находится в кризисном состоянии, не отрицается органами государственной власти, более того, необходимо отметить, что на федеральном уровне предпринимаются попытки решить данную проблему, о чем свидетельствует ряд законопроектов и изменений в федеральном законодательстве, в том числе в Жилищном кодексе Российской Федерации.

Так, 11 января 2018 года вступили в силу изменения в Жилищный кодекс Российской Федерации. Хотелось бы отметить, такое нововведение как предоставление возможности управляющей компании самостоятельно распоряжаться сэкономленными средствами при исполнении договора управления многоквартирным домом. По замыслу законодателя, данное нововведение будет стимулировать управляющие компании искать более выгодные предложения на рынке для исполнения обязательств по договору управления многоквартирным домом.

Однако, на наш взгляд, данная норма содержит в себе коррупционную составляющую. В первую очередь, считаем, что предоставление возможности управляющей компании иметь прибыль сверх той, которая предусматривается договором управления МКД, однозначно окажет влияние на качество техуслуг на предоставление которых управляющая компания будет стараться экономить. Подобный опыт правового регулирования уже показал свою несостоятельность при регулировании заключения контракта для ремонта автодорог, где одним из условий при выборе победителя тендера является самая низкая предложенная цена данной работы, что, как показывает практика, неизбежно сказывается на качестве выполненной работы. Во-вторых, данная правовая норма предоставляет возможность для развития различных коррупционных и мошеннических схем в целях обогащения управляющей компанией за счет некачественного предоставления услуг потребителям.

На сегодняшний день в первом чтении Государственной думой Российской Федерации принят к рассмотрению законопроект, направленный на борьбу с недобросовестными управляющими компаниями [5]. В большинстве случаев управляющая компания выступает промежуточным звеном между жителями многоквартирного дома и ресурсоснабжающими организациями. Проблема состоит в том, что многие управляющие компании, собирая деньги с жителей МКД, не переводят их в ресурсоснабжающие организации, а далее объявляют себя банкротами и ликвидируются. В итоге образуется огромная задолженность перед ресурсоснабжающими организациями у жителей дома. По данным Министерства

строительства, долг управляющих компаний перед ресурсоснабжающими организациями на 2017 год достиг 250 миллиардов рублей.

Данную проблему предлагается решить кардинально – исключить управляющие компании из денежного потока. Так, в случае, если управляющая компания более двух месяцев подряд не перечисляет деньги в ресурсоснабжающую организацию, то автоматически граждане начинают перечислять деньги напрямую в ресурсоснабжающие компании, при этом началом прямых договорных отношений является внесение первого платежа.

На наш взгляд, данный законопроект вполне реально может решить проблему мошеннических действий, осуществляемых управляющей компанией с денежными средствами жильцов дома, и предотвратить оседание денег жителей в карманах директоров соответствующих управляющих компаний.

Однако представляется, что эти изменения носят точечный, локальный характер. Для преодоления кризиса, застоя, коррупции в жилищно-коммунальной сфере необходим комплексный подход, согласованное, последовательное взаимодействие всей уровней власти. Особую роль в обеспечении жилищно-коммунальным обслуживанием граждан должны играть органы местного самоуправления, так как именно на них в силу ч.4 ст.14 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» возложена обязанность по обеспечению электро-, газо-, теплоснабжения населения.

Однако, как показывает практика, не всегда регулирование на местном уровне дает положительный результат. В частности, на сегодняшний день, проблему с неограниченным ростом цен на жилищные услуги предложено решить посредством федерального регулирования и принятия соответствующего постановления Правительства РФ. Это связано с тем, что, если тарифы на коммунальные услуги подлежат государственному регулированию, в определении размера тарифов на жилищные услуги каждый регион самостоятелен. Нет установленного законодательно верхнего предела, что, в свою очередь, порождает ничем не обоснованное ежегодное повышение цен за жилищные платежи без соответствующего улучшения качества предоставляемых услуг. Считаем, что государственное регулирование в данном вопросе необходимо, при этом следует разработать не общий тариф на данный вид услуги, а определенную методику, позволяющую учитывать специфику конкретного региона, и, в частности, даже конкретного многоквартирного дома.

И, в целом, для реализации права граждан на качественное жилищно-коммунальное обслуживание является необходимым обеспечение соответствующего контроля как со стороны государственных органов, так и со стороны муниципальных образований за организацией деятельности управляющих организаций и качеством оказываемых ими услуг населению.

Литература

1. Большая пресс-конференция Владимира Путина 2017 г. // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56378> (дата обращения 14.02.2018).

2. Ситуация в регионах // URL: <http://fom.ru/Nastroeniya/13269> (дата обращения 14.02.2018).

3. Соблюдение и защита прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства: доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации / [Т. Н. Москалькова]. // Российская газета. – 2017. – № 7329 (163).

4. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь – ноябрь 2017 г. // URL: <https://www.genproc.gov.ru/stat/data/1305170/> (дата обращения: 14.02.2018).

5. Справка о результатах голосования по проекту Федерального закона № 207460 – 7 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» // URL: <http://vote.duma.gov.ru/vote/102086> (дата обращения 14.02.2018).

О.Л.Сулейманова, Д.И.Мурсалимов
г. Оренбург

Реформы – делегирование полномочий

Современный этап развития местного самоуправления связан с реализацией важнейшей задачи – формирования на местном уровне реального, полноценного института публичной власти. Новые идеи о месте и роли местного самоуправления в системе государственного управления нашли отражение в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С принятием данного закона полномочия местного самоуправления были существенно расширены. В последующие годы эта тенденция продолжает сохраняться, что нашло отражение в увеличении перечня проблем местного значения, которыми вправе заниматься органы местного самоуправления всех видов муниципальных образований (городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов).

Произошедшие изменения законодательства повлекли за собой расширение перечня административно-правовых отношений, в которых одним из субъектов выступают органы местного самоуправления. Важнейшей формой реализации соответствующих административных полномочий органов местного самоуправления является создание и функционирование административных комиссий муниципальных образований. Как показывает практика, объем подведомственных комиссиям дел об административных правонарушениях постоянно возрастает, это свидетельствует об огромной востребованности деятельности административных комиссий. Вместе с тем существующей результативности явно недостаточно.

Функциями административной комиссии являются:

1. Рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях, отнесенных к её компетенции в соответствии с действующим законодательством.

2. Содействие укреплению законности и предупреждению административных правонарушений на территории муниципального образования.

Деятельность административной комиссии муниципального образования является, по сути, проявлением активности гражданского общества по повышению качества жизни муниципального образования.

«Состав комиссии в количестве 7 человек, персональный состав административной комиссии утверждается Советом депутатов по представлению главы администрации муниципального образования» [1, С. 2].

Как показывает практика, в том случае, если к организации деятельности комиссии не подошли формально, то в составе комиссии работают жители данного муниципального образования с активной гражданской позицией, и деятельность административной комиссии дает положительные результаты. Согласно существующему законодательству, комиссия работает на общественных началах, то есть члены комиссии работают бесплатно.

Делегирование полномочий госорганов в данном случае крайне уместно. АК занимается следующими вопросами: нарушение правил охраны на водных объектах, нарушение правил благоустройства, нарушение спокойствия граждан в ночное время, выпас животных и птицы в неотведенных местах, торговля в неотведенных местах, нарушение порядка организации уличной торговли и т.д. Все вышеперечисленные действия являются статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Когда жители данного муниципального образования в составе комиссии корректируют поведение жителей того же муниципального образования – это дает большую результативность.

Административная реформа в РФ развивается по нескольким направлениям. Одно из них – делегирование полномочий субъектам и муниципальным образованиям. Впрочем, Россия повторяет общеевропейскую практику.

«В XX в. первая волна административных реформ прошла за рубежом в 1920 – 1930 х. годах, когда государство было вынуждено усилить свою роль в экономике и взять на себя выполнение многих социальных функций. Это потребовало создания профессиональной государственной службы и укрепления всех государственных структур.

Вторая волна административных преобразований приходится на 1980–1990 годы и обусловлена «перегревом» государства от огромного числа возложенных на него задач и функций, дополняемых все новыми проблемами, решить которые оно оказалось не в состоянии. Это ведет к отчуждению власти от гражданского общества и усилению недоверия различных социальных слоев. Разрешить эти и другие проблемы призваны административные реформы, начавшиеся в большинстве развитых стран мира.» [2, С.1/4]

Концепция административной реформы в Российской Федерации утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р. С 2005 по 2010 годы была сформирована нормативная и методическая база повышения качества исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, сформированы механизмы управления и стимулирования административной реформы.

«Цель административной реформы: повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти». [3]

Рассматривая деятельность административных комиссий на примере Оренбургской области, можно сделать вывод, что существующий Закон «О наделении органов местного самоуправления Оренбургской области государственными полномочиями по созданию административных комиссий» создал правовую базу для постоянного функционирования административных комиссий муниципальных образований.

В Оренбургской области в 2016 г. по информации администраций городских округов и муниципальных районов работали 496 административных комиссий общей численностью 3835 человек.[3]

Из 3816 рассмотренных административных дел по 2 357 наложены административные штрафы на сумму 2 636 426 р. (за аналогичный период 2015 г. – 2 071 200 р.) Взыскано 1 316 437 р. Прекращено 469 адм. дел по причине отсутствия состава правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 24.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях; обжаловано и в результате не исполнено 49 дел. [3].

Наиболее часто применяемыми по информации администраций городских округов являются статьи: 43 (торговля в неустановленных местах); далее по убыванию идет актуальная для городов статья 7.5 (нарушение тишины и покоя граждан); затем статья 53 (неисполнение гражданами и должностными лицами правовых актов органов местного самоуправления) и т.д.

На территории Оренбургской области именно административные комиссии городских округов несут основную нагрузку по реализации переданных государственных полномочий по созданию административных комиссий. При их доле чуть больше 4% в общей численности созданных административных комиссий, по итогам 2016 года, административными комиссиями городских округов рассмотрено более 70% от общего числа дел об административных правонарушениях по области. Деятельность АК в муниципальных образованиях способна в короткий срок и значительно повысить комфортность проживания граждан. В каждом муниципальном образовании существуют масса проблем, до которых у госслужб и тем более правоохранительных органов не скоро дойдут руки. В этих случаях административная комиссия крайне необходимый и оперативный инструмент.

Административные реформы различают по глубине, масштабам, целям и характеру. Результаты реформ во многом зависят от социальных и экономических факторов, исторических условий, стратегии и методов действия правительств. Выделяются два основных типа административных реформ.

«Во-первых, это реформы, проводимые одновременно с изменением политической системы, когда они являются следствием смены общественного строя, что требует создания новой системы государственного управления, адекватной экономическим и социальным отношениям. Реформы такого типа проводятся во всех бывших социалистических странах и включают разработку законодательства, реорганизацию госаппарата, формирование государственной службы, развитие местного самоуправления и т.д.

Во-вторых, это реформы, осуществляемые в рамках стабильной политической системы, которые направлены на модернизацию всей административной системы

или её отдельных частей, что не связано с фундаментальными изменениями в государственном устройстве».

Анализ административных преобразований позволяет сделать следующие выводы: развитые страны совершенствуют уже сложившуюся систему государственного управления, а бывшие социалистические, наряду с глубокими политическими и экономическими преобразованиями, создают новую систему госуправления. Страны соцлагеря имеют блестящую возможность использовать опыт европейских государств.

Одновременно, активно разрабатывается идея «нового государственного управления», которая выражается в замене бюрократического механизма подвижными, самостоятельными организационными структурами, отвечающими перед обществом и развивающими партнерские отношения с частным сектором, жителями муниципальных образований. Деятельность административных комиссий – яркий пример децентрализации власти, гражданской активности и собственно административной реформы в действии.

Литература

1. Закон Оренбургской области от 16.03.2009 № 2818/606-IV-ОЗ (ред. от 29.10.2015) «О наделении органов местного самоуправления Оренбургской области государственными полномочиями по созданию административных комиссий» (принят постановлением Законодательного собрания Оренбургской области от 18.02.2009 № 2818).

2. <http://studopedia.org/2-43810.html>

3. [www.orenburg – gov. ru/info/Adm Ref/](http://www.orenburg-gov.ru/info/Adm Ref/)

С.Н. Фадеев
г. Барнаул

Проблемы передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий

В настоящее время в России наблюдается преобразование системы управления, проводится административная реформа, укрепляется вертикаль власти. Данные процессы направлены и на местное самоуправление: происходит централизация и оптимизация власти на данном уровне управления, что коренным образом меняет и без того еще не окрепшее в Российской Федерации местное самоуправление, которое Конституцией 1993 года было провозглашено одной из основ российской государственности. Забегая вперед, необходимо учесть, что трудно реализовывать интересы населения и его участие в местном управлении, когда административно-правовой статус органов местного самоуправления, созданных с данной целью, не постоянен в условиях быстро меняющихся общественных отношений. Поэтому данная тема является актуальной в настоящее время и будет являться таковой до тех пор, пока Основной закон страны признает и гарантирует местное самоуправление в России.

На основании Конституции Российской Федерации, Европейской хартии местного самоуправления и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделение органов

местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации – законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается [12].

В структуру органов местного самоуправления Курьинского района Алтайского края, согласно Уставу района, входят: представительный орган (районный Совет народных депутатов), глава района (является главой Администрации), исполнительно-распорядительный орган (Администрация).

Представительный орган участвует в осуществлении отдельных государственных полномочий, например, посредством утверждения бюджета района, в котором прописаны соответствующие статьи расходов по переданным полномочиям.

Глава района обеспечивает осуществление Администрацией района полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Алтайского края, и несет ответственность за их неисполнение [13].

В отличие от положений о других (вышеперечисленных) органах местного самоуправления Курьинского района, статья 48 Устава закрепляет норму осуществления Администрацией района отдельных государственных полномочий, в которой говорится, что Администрация района осуществляет отдельные государственные полномочия в соответствии с федеральными законами и законами Алтайского края о передаче органам местного самоуправления таких полномочий [13]. Вместе с данными полномочиями Администрации выделяются субсидии и субвенции из соответствующих бюджетов. Однако финансирование полномочий из федерального бюджета поступает в Курьинский район через региональный бюджет. Таким образом, анализируя расходную часть регионального бюджета, можно определить постатейно, какие государственные полномочия были переданы органам местного самоуправления Курьинского района. Финансирование данных государственных полномочий в виде субсидий и субвенций фиксируется комитетом по финансам, налоговой и кредитной политике Администрации района. Согласно данным комитета и краевого бюджета, с 2014 года по 2017 год, а также на начало 2018 года Курьинскому району были переданы субсидии и субвенции на осуществление отдельных государственных полномочий:

1) по государственной регистрации актов гражданского состояния [7] (с 2014 по 2016 гг. включительно Администрация исполняла данное государственное полномочие, но с 2017 года данное полномочие перешло обратно в край);

2) по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты [2];

3) по обеспечению жильем отдельных категорий граждан [1] в соответствии с Указом Президента Российской Федерации [11];

4) по функционированию административных комиссий при местных администрациях [8];

5) по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в образовательных

организациях, по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в общеобразовательных организациях, по компенсационным выплатам на питание обучающимся в муниципальных общеобразовательных организациях, нуждающимся в социальной поддержке (на основании законов Алтайского края от 25.12.2007 № 149-ЗС, от 31.12.2004 № 72-ЗС, от 31.12.2004 № 77-ЗС);

б) по функционированию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и на организацию и осуществление деятельности по опеке и попечительству над детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей [6];

7) по содержанию ребенка в семье опекуна (попечителя) и приемной семье, а также на вознаграждение, причитающееся приемному родителю [3];

8) по осуществлению полномочий по составлению списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации [10];

9) по отлову и содержанию безнадзорных животных [5];

10) по подготовке и проведению сельскохозяйственной переписи [9] фактически утратил силу в связи с истечением, на который органы местного самоуправления наделялись государственными полномочиями по подготовке и проведению сельскохозяйственной переписи);

11) по постановке на учет и учету граждан, выехавших из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, имеющих право на получение жилищных субсидий [4].

Данный перечень не является исчерпывающим. Так, к отдельным государственным полномочиям, переданным органам местного самоуправления, относятся: совершение нотариальных действий, участие в организации гражданской обороны, регулирование предупреждения и ликвидация чрезвычайных ситуаций, ведение земельного кадастра, архивное дело, использование лесов и др.

Однако при реализации отдельных государственных полномочий Администрация столкнулась с некоторыми проблемами:

Во-первых, субсидий и субвенций, выделяемых из соответствующих бюджетов, бывает недостаточно для реализации полномочий. Хотя Федеральный закон № 131 и предусматривает норму, согласно которой муниципальное образование может привлечь к осуществлению государственных полномочий собственные средства, но Курьинский район – дотационный район, поэтому свободными собственными средствами не располагает.

Во-вторых, Курьинский район испытывает нехватку профессиональных кадров, которые смогли бы эффективно и рационально реализовывать отдельные государственные полномочия.

В-третьих, по словам самих муниципальных служащих Администрации, нет единого перечня передаваемых государственных полномочий, что не дает возможности проанализировать целиком деятельность органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий, что является одним из признаков интеграции двух конституционных основ.

В-четвертых, все больше и больше государственных полномочий передается органам местного самоуправления, а финансирование из-за дефицитности местного, регионального и федерального бюджетов увеличивается незначительно и непропорционально относительно переданных полномочий. Администрация района в какой-то мере отходит от решения вопросов местного значения, от своих муниципальных полномочий и зачастую делает упор на реализации государственных полномочий, переданных им.

Решая первую проблему, необходимо на законодательном уровне установить дополнительные гарантии прав органов местного самоуправления при передаче им отдельных государственных полномочий, исключить случаи передачи полномочий без соответствующего финансового и материального обеспечения. Возможен вариант изменения финансовой составляющей: сделать все финансовое обеспечение на основе субвенций и ужесточить контроль за реализацией, что должно привести к рациональному использованию целевых средств.

Решение второй проблемы заключается в создании и развитии государством мест в образовательных учреждениях по подготовке, переподготовке и повышению квалификации сотрудников органов местного самоуправления, способных в дальнейшем реализовывать, анализировать и совершенствовать способы и методы государственного и муниципального управления (именно в совокупности). Возможно направление уже готовых специалистов, например, из резерва, в муниципальные образования, в частности, в Курьинский район и для реализации управления, и для наработки стажа, опыта, которые в современном мире необходимы. Решением будет также являться увеличение зарплаты муниципальным служащим, что повысит престиж данной специальности. Возможно также разработать программу для муниципальных служащих, взяв за основу программу «Земский доктор».

Создавать единый перечень государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления нет смысла, так как не каждое муниципальное образование может эффективно исполнять данные полномочия, учитывая уровень его социально-экономического развития, а создать общий перечень для каждого отдельного муниципального образования – это практически невозможно.

Четвертую проблему очень сложно решить, однако минимизировать последствия можно. Необходим аналитический подход к исполнению полномочий. Если Администрация или ее структурное подразделение, реализующее данные полномочия, будет постоянно анализировать, насколько эффективны принятые управленческие решения, насколько рационально используются переданные финансовые и материальные средства, мешает ли реализация государственных полномочий прямым полномочиям Администрации или ее структурного подразделения, и будет непрерывно отчитываться в вышестоящие органы, тем полнее и реальнее будет выглядеть картина управления как по вопросам местного значения, так и по реализации государственных полномочий.

Существует ряд проблем, которые можно решить или же минимизировать, для чего необходима грамотная политика, проводимая как органами государственной власти, так и органами местного самоуправления.

Литература

1. О ветеранах: Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 3. Ст. 168.
2. О воинской обязанности и военной службе: федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.
3. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Алтайском крае: закон Алтайского края 31.05.2004 № 72-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. 2004. № 104. Часть II.
4. О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненным к ним местностей: Федеральный закон от 25.10.2002 № 125-ФЗ // Собрание законодательства в РФ. 2002. № 43. Ст. 4188.
5. О наделении органов местного самоуправления Алтайского края государственными полномочиями по отлову и содержанию безнадзорных животных: закон Алтайского края от 09.11.2015 № 107-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. 2015. № 235.
6. О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству над детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей: закон Алтайского края от 25.05.2007 № 149-ЗС (с изменениями на 21 декабря 2017 года) // Сборник законодательства Алтайского края. 2007. № 140. Часть I.
7. О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по государственной регистрации актов гражданского состояния: закон Алтайского края от 11.11.2005 № 99-ЗС (утратил силу) // Сборник законодательства Алтайского края. 2005. № 115. Часть I.
8. О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области создания и функционирования административных комиссий при местных администрациях: закон Алтайского края от 10.03.2009 № 12-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. 2009. № 155. Часть I.
9. О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по подготовке и проведению Всероссийской сельскохозяйственной переписи: закон Алтайского края от 01.12.2015 № 119-ЗС (утратил силу).
10. О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации: Федеральный закон от 20.08.2004 № 113-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства в РФ. 2004. № 34. Ст. 3528.
11. Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов: указ Президента Российской Федерации от 07.05.2008 № 714 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 19. Ст. 2116.
12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (последняя редакция) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
13. Устав Курьинского района Алтайского края // Администрация Курьинского района Алтайского края [Официальный сайт]. Электрон. текст. дан. Курья, 2014–2018. Режим доступа: http://www.kurya.ru/?id_razd=147 (дата обращения: 01.03.2018).

Пути оптимизации аттестационного процесса государственных гражданских служащих на примере Министерства природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края

Уровень жизни граждан во многом зависит от деятельности органов ГМУ, поэтому так важно, чтобы в данных властных структурах находились профессионалы своего дела, эффективные служащие, способные решить задачи, стоящие перед ними.

Аттестация в системе государственной гражданской службы выступает механизмом повышения эффективности деятельности чиновников. С латинского переводится как «свидетельство, определение квалификации работника, отзыв или характеристика» [1, с. 40]. Стоит отметить, что в Российском законодательстве не имеется закрепленных функций, задач и принципов аттестации, как и нет самого определения этого понятия, что, несомненно, является недостатком.

Аттестация может и должна способствовать качественному обновлению кадрового потенциала органов государственной власти, притоку на государственную службу высококвалифицированных кадров.

Следует подчеркнуть, что условия и порядок проведения аттестации едины для всех государственных служащих вне зависимости от занимаемой должности и уровня прохождения гражданской службы. Это говорит о том, что исследование данного процесса значимо и на сегодняшний день. Актуальность изучения и совершенствования системы аттестации государственных гражданских служащих органов власти, а в данном случае Министерства природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края обусловлена тем, что эта процедура связана не только с карьерным ростом государственных служащих, кадровой политикой министерства, но и с эффективностью деятельности данного органа государственной власти.

Цель статьи состоит в выявлении проблем при проведении аттестации в Минприроды и разработке рекомендаций для ее совершенствования.

Для начала приведем немного информации о самом органе. Министерство природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии является исполнительным органом государственной власти Пермского края, функции которого – выработка региональной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере владения и распоряжения всеми видами природных ресурсов, отнесенных федеральным законодательством к ведению Пермского края, а также выполнение правоприменительных функций в сфере природопользования, и др. [2, п. 1.1]. На сегодняшний день исполняющим обязанности министра является Килейко Дмитрий Евгеньевич. Структурно министерство представлено девятью управлениями, двадцатью шестью отделами, которые включают в себя секторы.

Аттестацию государственных гражданских служащих организует и проводит отдел по вопросам государственной службы и кадров Управления правового, организационно-аналитического обеспечения и кадров Минприроды. Как правило, она проводится один раз в три года с целью проверки и оценки профессиональных,

деловых и личных качеств служащего, установления его соответствия требованиям, предъявляемым к занимаемой должности государственной службы [3, п. 2, 4].

Следует иметь в виду, что не подлежат аттестации: проработавшие в занимаемой должности гражданской службы менее одного года; достигшие возраста 60 лет; беременные женщины; находящиеся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком; замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный служебный контракт; а также в течение года со дня сдачи квалификационного экзамена [3, п. 3].

В министерстве, как и в любом другом органе государственной власти Пермского края, аттестация проводится в строгом соответствии с законодательной базой Российской Федерации. Аттестационная комиссия в своей деятельности руководствуется Федеральным законом № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», Указом Президента РФ от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ», а также распоряжением Председателя Правительства Пермского края от 31.01.2008 г. №8-рпп «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Пермского края в исполнительных органах государственной власти Пермского края и аппарате Правительства Пермского края». В последнем содержится таблица с критериями оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего Пермского края.

Вся процедура аттестации в министерстве включает три этапа: подготовительный, сама аттестация и заключительный. На первом этапе формируется пакет необходимых документов для комиссии, издаются соответствующие нормативные акты.

На втором этапе аттестационная комиссия, состоящая из председателя, секретаря и членов комиссии, к которым обязательно относятся 1-2 независимых эксперта, рассматривает представленные ей документы, заслушивает сообщения аттестуемых. Как правило, на каждого служащего отводится 15 минут. Государственному служащему задаются вопросы, касающиеся его должностного регламента, проверяются знания основных нормативно-правовых актов, необходимых для выполнения служебных обязанностей. Оцениваются следующие критерии: результаты исполнения должностного регламента; особые достижения и новаторские идеи; подготовка проектов правовых актов; реализация поставленных перед соответствующим подразделением задач; организаторские способности; соблюдение служебной дисциплины, ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных законодательством, и, конечно же, профессиональные знания и опыт работы. По каждому из критериев выставляется оценка по трехбалльной системе, баллы суммируются.

На третьем этапе обобщаются полученные сведения, Аттестационной комиссией принимается окончательное решение. Гражданский служащий, набравший 14 баллов и меньше, считается не соответствующим замещаемой должности; 17 баллов и больше – соответствующий замещаемой должности, и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности в порядке должностного роста; если гражданский служащий набрал

14 баллов и больше, но при этом по критерию "профессиональные знания и опыт работы» получил 1 балл, то он признается соответствующим замещаемой должности при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации.

Следует признать, в настоящее время аттестационный процесс ассоциируется, прежде всего, со сбором и подготовкой большого количества бумаг. Действительно, это является проблемой. Данный вопрос можно решить, полностью перейдя на электронный документооборот. К сожалению, это крайне непросто будет сделать, потребуется слишком много времени. Помимо этого, можно выделить другие проблемы, которые следует решить:

1) Отсутствие каких-либо требований к независимым экспертам аттестационной комиссии. Согласно ФЗ № 79, который упоминался выше, в состав аттестационной комиссии в качестве независимых экспертов приглашаются представители научных и образовательных учреждений, других организаций – специалисты по вопросам, связанным с гражданской службой. Для объективного оценивания государственного служащего следует обращать внимание на уровень профессиональной подготовки экспертов. Эти люди должны обладать достаточным количеством знаний в той сфере, в которой производится оценка гражданских служащих. Помимо этого, им важно иметь определенный набор качеств: объективность, принципиальность и самостоятельность в суждениях, и др. Для решения этой проблемы предлагается определить и нормативно закрепить правовой статус экспертов (их права, обязанности, ответственность); разработать определенные требования к кандидатам в независимые эксперты, например, требования к образованию и стажу профессиональной деятельности. Вообще, профессиональный состав экспертов аттестационной комиссии должен формироваться таким образом, чтобы можно было получить оценку с разных сторон.

2) Формальность проведения аттестации. Действительно, на сегодняшний день аттестация носит, скорее, формальный характер – аттестационный процесс просто укладывается в короткую беседу, на основе которой принимается соответствующее решение, а все служащие по итогам аттестации, чаще всего, признаются соответствующими замещаемой должности. Данная проблема возникает из-за того, что не только руководитель, но и сами служащие иногда не придают особой важности этому мероприятию. Необходимо помнить о том, что процедура аттестации в широком ее понимании должна быть направлена в целом на улучшение кадрового состава, повышение результативности деятельности всего органа. Предлагается проводить аттестацию следующими методами: беседа по системе оценки «360 градусов» и с помощью тестирования по заранее определенному списку вопросов. Комиссии предлагается составить перечень вопросов для аттестационных тестов и установить минимальный балл/порог. Могут включаться вопросы на знание необходимого в работе законодательства, вопросы на проверку орфоэпической грамотности, степени владения русским языком и культурой речи и т.д.

3) Недостаточное количество критериев оценки. Уже отмечалось, что в распоряжении Председателя Правительства Пермского края №8-рпп содержится таблица критериев оценки профессиональной служебной деятельности служащих, которую используют при аттестации, но ее недостаточно, чтобы полноценно их оценить. В дополнение к ней рекомендуется внедрение системы оценки

«360 градусов»[4]. Суть данной методики заключается в том, что оценку служащего проводит все его рабочее окружение: руководители, подчиненные, коллеги и клиенты (в данном случае граждане, обратившиеся в госорган). Главным показателем ее действенности является социальный эффект, выражаемый в повышении качества жизни граждан, удовлетворенности условиями и услугами, предоставляемыми государственным органом. Помимо этого система предусматривает улучшение качества исполнения служебных обязанностей, работы с посетителями, повышение ответственности, производительности труда государственных служащих.

Государственного служащего предлагается оценивать по следующим критериям: профессиональная компетентность; способность выполнять должностные функции самостоятельно, без помощи руководителя или старшего по должности; способность четко организовывать и планировать выполнение порученных заданий, умение рационально использовать рабочее время, расставлять приоритеты; творческий подход к решению поставленных задач, активность и инициатива в освоении новых компьютерных и информационных технологий; способность быстро адаптироваться к новым условиям и требованиям; способность и желание к получению новых профессиональных знаний и навыков; осознание ответственности за последствия своих действий, принимаемых решений; способность сохранять высокую работоспособность в экстремальных условиях.

4) Отсутствие стимулирующей составляющей аттестации. Служащему, который успешно прошел аттестацию, как правило, не предоставляется никаких «бонусов», поощрений: не назначаются премии или какие-то другие материальные выгоды, а должностного роста он может ждать очень долго. Наличие стимулов однозначно нацеливало бы служащих на результативность и эффективность работы. Не обязательно вводить материальный стимул (премия, обучение за счет органа), можно нематериальный, например, выдача грамот/благодарностей, похвала от руководителя на совещании, внеочередной отпуск или дополнительный выходной день.

Таким образом, необходимо подчеркнуть, что от качества подготовки и компетентности государственных служащих, их добросовестного отношения к своим должностным обязанностям в целом зависит не только профессионализм всей государственной службы, но и ее авторитет в обществе.

Стоит отметить, что процедура проведения аттестации не является совершенной, имеется ряд проблем, которые необходимо ликвидировать. Можно предположить, что названные проблемы существуют не только в данном органе, но и в других органах государственной власти Перми и России в целом. Предложенные рекомендации позволят сделать процесс аттестации более качественным, тем самым повысив эффективность работы учреждения, а также увеличив кадровый потенциал как города, так и страны в целом.

Литература

1. Большой юридический словарь/[Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских]. М.: Инфра-М, 1998. – 790 С.

2. О Министерстве природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края: постановление Правительства Пермского Края от 03.09.2012 №756-п (в ред. от 28.01.2013) //СПС КонсультантПлюс, (дата обращения 24.02.2017)

3. О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации: Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 110 // СПС Гарант (дата обращения 24.02.2017)

4. Оценка персонала по методу 360 градусов [Электронный ресурс] – URL: <http://kadriruem.ru/metod-ocenki-personala-360-gradusov/> (дата обращения 24.02.2017)

С.С. Шепелевич
г. Оренбург

Исследование системы государственного управления и её проектирование

Влияние государства на общество относится к двум уровням: политическому и государственному управлению.

Государственное управление – это осуществление государственной политики через систему органов власти (государственных органов), при которой государственно-властные полномочия делегируются сверху книзу.

Содержание системы государственного управления – это исследование главных функций государства как института управления обществом, закономерностей и принципов их реализации, научное обоснование государственной политики, исследование складывающихся в процессе деятельности государства и органов государственного управления политико-правовых и общественных отношений.

К системе государственного управления относятся лишь только органы государственной власти и местного самоуправления.

Предметная область государственного управления – право, управление, социология и политология.

Цели и содержание государственного управления находятся в зависимости от состояния и структуры управляемых процессов, от места и роли государства в обществе.

Процесс изучения осуществляется в рамках управляемой системы и управляющих подсистем, следовательно, касается всех аспектов деятельности государства. Исследованию подлежат сильные и слабые стороны государственного управления, процесс создания и реализации проектов, экономическое состояние, службы маркетинга, персонал, а также организационная культура.

Исследование внешней и внутренней среды служит инструментом, при помощи которого разработчики стратегии контролируют внешние и внутренние по отношению к государству факторы с целью предвидеть потенциальные угрозы и открывающиеся новые способности и возможности для государства.

Анализ внутренней среды играет большую роль для государства, например информация о внутренней среде необходима, для того, чтобы определить внутренние возможности, потенциал, на которые государство может полагаться в конкурентной борьбе для достижения поставленных целей. Позволяет уяснить цели и задачи и, показывает на то, что помимо производства продукции, оказания услуг государство обеспечивает возможность существования обществу, создает определенные социальные условия для их жизнедеятельности.

Каждое государство может быть описано с помощью ряда параметров. Ключевыми являются: цели государственного управления, ее организационная структура, внешняя и внутренняя среда, совокупность ресурсов, нормативная и правовая база, специфика процесса функционирования, система социальных и экономических отношений и, наконец, организационная культура.

Анализ внешней среды дает возможность своевременно спрогнозировать возникновение опасностей и возможностей, разработать ситуационные планы на случай возникновения непредвиденных обстоятельств, разработать стратегию, которая позволит государству достигнуть целей и превратить потенциальные угрозы в выгодные возможности. Угрозы и возможности могут проявляться в областях внешнего окружения, соответственно им группируются факторы, подвергаемые исследованию.

Например, при исследовании экономических факторов рассматриваются темпы инфляции (дефляции), налоговые ставки, международный платежный баланс, степень занятости населения. Изучение политических факторов дает возможность наблюдать современную ситуацию, принимая во внимание соглашения по тарифам и торговле среди государств, протекционистскую таможенную политику, направленную против других стран, нормативные акты федерального правительства и местных органов власти, степень развития правового регулирования экономики, отношение государства и ведущих политиков к антимонопольному законодательству, кредитную политику властей и т.д.

При рассмотрении социальных факторов принимают во внимание усиление национального чувства, отношение основной массы населения к государственному управлению, рост движения в защиту прав потребителей, перемена общественных ценностей. Контроль над технологической внешней средой позволяет не упустить моменты появления в ней изменений, которые представляют угрозу самому существованию организации. Анализ технологической внешней среды должен учитывать изменения в технологии производства, конструкционных материалах, в применении вычислительной техники для проектирования новых товаров и услуг, в управлении, изменении в технологии сбора, обработки и передаче информации, в средствах связи.

Таким образом, изучение как составная часть государственного управления – это комплекс методов организационного и технико-экономического исследования всех указанных выше факторов и характеристик. Поиск путей и методов совершенствования системных характеристик является главной целью исследований как составной части государственного управления.

Любая система управления – это, в первую очередь, система, имеющая иерархическое строение и определенные цели. Деятельность любой системы управления ориентирована на достижение поставленных целей. При построении государственного управления необходимо различать глобальную цель и цели функционирования. Большое значение при проектировании системы управления обретает установление состава качественных и количественных целей. С целью реализации поставленных целей необходимо осуществлять функции управления.

Проектирование систем управления – заключительный этап в системном исследовании, поскольку весь комплекс работ по исследованию систем управления

направлен в конечном итоге на усовершенствование уже действующей либо на формирование новой системы управления.

Большое значение в нынешних условиях обретает вопрос проектирования структур управления. Оно проводится на основе выбранных типовых схем управления, приоритетное место среди которых занимает матрично-штабная схема. При проектировании организационной структуры определяются состав и взаимосвязь уровней управления, количество структурных подразделений на каждом уровне, численность сотрудников аппарата управления, проектируется управленческая технология.

Концепция проектирования системы государственного управления основана на фундаментальной аналитике и исследованиях действующих в стране систем и механизмов государственного управления, структур самоорганизации бизнеса и общества и представляет методы построения эффективных с позиций общества и бизнеса систем государственного управления, отвечающих их интересам и реальным задачам, стоящим перед государственной властью

На завершающем этапе проектирования должна быть разработана документация, регламентирующая деятельность конкретной системы управления.

Литература

1. Бурганова Л.А. Теория управления. Уч. пос. М.: Элит, 2011. 123 с.
2. Концепция перехода РФ к устойчивому развитию // Собрание законодательства РФ. 1996. № 15. С. 3 – 5.
3. Оболонский, А.В. Государственная служба (комплексный подход). М.: Дело, 2015. 440 с.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. 4-е изд. М.: Омега-Л, 2015. 402 с.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. 4-е изд. М.: Омега-Л, 2015. 584 с.
6. Шамхалов Ф.И. Основы теории государственного управления: Учебник для ВУЗов. М.: Экономика, 2014. 218 с.
7. Система государственного управления: учеб. пособие / Под общ. ред. проф. А.А.Скамницкого. М.: Гардарики, 2016, 211 с.

**Развитие образовательной политики в России и ее влияние
на эффективность государственного управления**

В современном мире особое значение для государства имеет развитие образования и науки как двигателя государственного прогресса в информационном обществе. Сегодня информация является одной из важнейших «валют» для развития общества. Также современные государства уже частично перешли на постинформационный уровень, где важность знаний, информации все возрастает. Развитие электронной демократии, информационной экономики, электронного государства, электронного правительства, цифровых рынков, электронных социальных хозяйствующих сетей играют важную роль. Именно поэтому в современной России особо актуальна тема развития образования.

Образование способствует улучшению существующей обстановки в обществе, то есть ускоряет переход на новый этап в экономической, политической и других сферах жизни современного российского общества.

Исторический опыт образовательной политики помогает объективно оценить лучшие пути решения различных вопросов в данной области, а также способствует усовершенствованию некоторых аспектов жизни государства, его политики, и решений государственно-важных вопросов.

Если говорить о политике образования во времена дореволюционной России, то можно выделить сразу несколько аспектов. Во-первых, в то время особое значение признавалось за духовным воспитанием, а также привитием особых нравственных норм и моральных ценностей. Во-вторых, приоритет был за сектором специального естественно-научного и технического образования. Представление об этом дает сопоставление статистических данных по составу учащихся в России и Германии как стране наиболее развитого в то время высшего образования в Европе. Многие исследователи, в том числе А.Е. Иванов, обращали внимание на резолюцию Николая II в апреле 1912 г., после обсуждения вопроса о необходимых мерах по развитию высшего образования. Особым совещанием и Советом Министров[1]. Данная особенность легко объяснима. В это время наметился резкий скачок в промышленной сфере экономики, что стало последствием проведенных до этого мероприятий. В дореволюционной эпохе успехи пореформенного развития среднего образования были несомненны. Если в 1856 г. насчитывалось всего 78 гимназий и реальных училищ, то к концу века – более 300. Средние школы открывались не только в губернских, но и областных центрах.

Однако XIX век – очень сложный и неоднозначный период в развитии отечественной школы и педагогической мысли. Его характерной особенностью стало широкое общественное движение за реформирование системы образования, которое уже не могло удовлетворить социальные и экономические потребности развивающегося общества.

Даже по этим небольшим данным можно сказать, что образовательная политика и не в информационном обществе обладает достаточно большим уровнем применимости.

Если говорить о советской системе реформирования образования, то сразу стоит отметить тот факт, что совместное обучение детей обоего пола – требование прогрессивной демократической педагогики, о котором так много говорилось до революции, было реализовано в практике советской школы. Основой для реформирования стал принцип демократизации. Основными особенностями данного периода стоит назвать большую роль воспитания патриотизма и интернационализма, а также особые учебные заведения, открывавшиеся прямо на предприятиях промышленного или иного профиля.

Два этих ярких примера характеризуют советскую систему управления образования как жесткую и одновременно гибкую совокупность способов и методов влияния на воспитание, образование и духовный рост молодежи тех времен. Если характеризовать данный период со стороны государственной политики, то также стоит отметить тот факт, что введение обязательного начального, а также основного и дополнительного образования сыграло важную роль в интеллектуализации учебных заведений, предприятий, а данная тенденция, актуальнейшая и сейчас, а в то время основополагающая, собственно способствовала лучшему развитию секторов экономической сферы, определенно повлияла на политическую деятельность государства, а также можно сказать, что нет той сферы жизни, которую она не затронула[2].

Образовательная политика для вузов и средних специальных учебных заведений в условиях плановой государственной экономики была нацелена, в первую очередь, на потребности аграрного комплекса и промышленности. Развивалась система образования, осуществлявшаяся без отрыва от производства в вечерних и заочных учебных заведениях, для того чтобы развитие получали обе сферы государственного управления.

Если сделать краткий вывод по данной эпохе, то стоит сказать, что образование закрепилось как часть государственной политики именно в этот период как жесткий способ для достижения определенных целей, в частности, индустриализации и пятилеток, и большинство реформ, и новаторских идей были в первую очередь направлены на помощь экономической сфере жизни.

Стоит отметить, что большинство мировых тенденций также повлияли на данный период, так как происходило много положительных сдвигов в сторону демократизации, информатизации и интеллектуализации образовательной сферы, что не могло не сказаться на будущем развитии государства и общества[3].

В современной России регулирование образовательной политики в первую очередь зависит от общества и взаимодействия его с законодательной и исполнительной властью. Всего в России выделяют 4 уровня образовательной политики. Общенациональный, федеральный, региональный, муниципальный уровни образовательной политики регулируются огромным количеством нормативных правовых актов, принятых в данной конкретной сфере.

Из основополагающих стоит однозначно выделить такие законы, как закон «Об образовании», «Национальная доктрина образования в Российской Федерации»,

федеральная целевая программа образования, концепция модернизации российского образования и другие нормативные акты. Также стоит отметить, что существует большое количество документов, регулирующих образовательную политику определенного субъекта или определенного муниципального образования.

Если говорить об особенностях, то на сегодняшний день это – модернизация учебно-воспитательного процесса, опытно-экспериментальная деятельность, а также интеграция школьного и дошкольного воспитания и образования, которые позволяют сказать о развитии современной образовательной реформации на пути к постинформационному обществу.

Таким образом, качество образования является ключевым условием усиления политической и экономической роли России и повышения благосостояния ее населения, а также роста конкурентноспособности страны на мировом рынке образовательных услуг. И, как следствие, жизнь все настойчивее и жестче требует от образовательных учреждений стать более динамичными, гибкими и чувствительными к инновациям и международной конкуренции. Реализация задач по обеспечению качества образования требует разработки и внедрения концепции совершенствования управления данного процесса и методологии использования методов и средств менеджмента качества в образовании. Развитие воспитания в современном мире – многосторонний процесс, масштабы и результаты которого весьма значительны. Произошли решительные изменения, вызванные меняющимися потребностями человеческой цивилизации, необходимостью перевести на педагогический язык эти новые потребности. Важнейшей тенденцией можно считать прогресс школьного воспитания и образования, которые остаются опорой духовности, очагом приобретения национальных и общечеловеческих культурных ценностей.

Литература

1. Шпаковская Л. Политика высшего образования в Европе и России. – СПб. 2007. 3 с.
2. История педагогики и образования: учеб. пособие для пед. учеб. заведений. Творч. Центр «Сфера»в – М., 2001. 234 с.
3. Зиновьев С. И. Учебный процесс в советской высшей школе. – М.: Высшая школа, 1975. 18 с.

Д.Е. Бекбергенева., И. А. Масюто, Е.М.Горяинова
г. Оренбург

История возникновения понятий «образовательная и социальная политика»

Образование как составная часть общественной жизни выражается в трех формах: социальный институт, система образовательных учреждений и образовательная политика.

Выделяют две основные задачи образовательной политики:

– Внешняя – в нее входит проектирование, выстраивание и развитие системы образования как социального института в соответствии с потребностями общества и его новыми тенденциями.

– Внутренняя – она направлена на функционирование и развитие этого института.

Термин «образовательная политика» был введен в Российский оборот только в конце 1980-х годов. В мировой практике этот термин получил распространение в начале того же десятилетия. До этого времени в зарубежной литературе речь шла лишь о «школьной политике».

В советско-партийном обиходе термин «школьная политика» не употреблялся совсем. Однако создатель советского государства активно его использовал еще с дореволюционных времен. С середины 1920-х г. этот термин был заменен известным словосочетанием «политика Коммунистической партии в области образования».

Проходившая в 1980-х г. замена понятия «школьная политика» на термин «образовательная политика» была непростой и долгой. На пути применения термина «образовательная политика» стояло традиционное восприятие «народного образования». Это восприятие было связано с разделением образовательных сфер на два самостоятельных ведомства: школьного и вузовского образования. [1, С. 8]

Итак, с начала 1990-х г. в России стало употребляться понятие «образовательная политика». Однако и до сегодняшнего момента оно имеет малую востребованность. Сфера использования данного термина – преимущественно образовательная деятельность, педагогическая пресса и литература и лишь отчасти – политическая практика. В политической теории, «образовательная политика» практически отсутствует.

В настоящее время в России образовательная политика строится на следующих принципах:

- гуманистический характер образования;
- приоритет ценностей в обществе;
- право личности на свободное развитие;
- единство федерального образования при праве на своеобразие;
- общедоступность образования;
- адаптивность системы образования к потребностям обучаемых;
- светский характер образования в государственных учреждениях;
- свобода и плюрализм в образовании;
- демографический государственно-общественный характер управления и самостоятельность образовательных учреждений.

Таким образом, образование стало играть важную роль в нашей жизни. В свою очередь, образовательная политика все еще не выделилась как самостоятельный феномен. В лучшем случае она воспринимается как комплекс мер по поддержанию и развитию образования. Но она еще не до конца характеризуется как общенациональная система социальных приоритетов в образовании.

Именно в этом заключается задача образовательной политики – выработка общенациональной социальной идеологии и социальных приоритетов в сфере образования.

В свою очередь, социальная политика в современном мире взаимодействует с государством, экономикой и гражданским обществом.

Целью социальной политики является создание в обществе благоприятного

социального климата и условий для удовлетворения основных потребностей населения. Социальная политика как специфическая деятельность государства направлена на реализацию права каждого гражданина свободно участвовать во всех сферах жизни общества.

Советская социальная модель характеризовалась главенствующей ролью государства в социальной сфере. В стране существовала система государственного бесплатного здравоохранения, образования и социального обслуживания. В системе производственных отношений партийно-государственный аппарат осуществлял централизованный контроль над работодателями и профсоюзами. Социальная защита основывалась не на институте социального страхования, как в большинстве развитых стран, а на государственном социальном обеспечении. Считалось, что в плановой экономике социальные риски отсутствуют, а социальное страхование относится к атрибутам исключительно рыночной экономики. [2, С. 54]

После распада СССР перемены в экономике отразились и на социальной политике. Система государственных бесплатных социальных услуг распалась, а условия для новой системы не были созданы. Это объясняется тем, что социальная сфера в России в прошедший период реформ не была приоритетной в плане преобразований.

В настоящее время переход к новой социальной политике предполагает отказ от патернализма, т.е. государство жестко контролирует поведение человека в социальной сфере.

Вместо этого предполагается:

- формирование рынка социальных услуг с реально возникающей конкуренцией их производителей;
- повышение качества данных услуг;
- снижение издержек на их производство;
- изменение модели социальной защиты от преобладающей социальной поддержки к преимущественно социальному страхованию с дифференциацией рисков и зависимостью размеров страховых выплат от страховых взносов.

Социальная политика государства играет огромную роль во всех сферах жизнедеятельности общества страны. Кроме этого, социальная сфера нуждается в обязательном финансировании со стороны государства. Также важно то, что в условиях переходной экономики государство зачастую «отодвигает» интересы населения ради реализации необходимых реформ. Это является недопустимым, так как людям приходится привыкать к быстроизменяющимся условиям жизни во многих сферах жизнедеятельности. [3, С. 27].

Социальная политика часто сравнивается с социальным управлением. В этом случае ее понимают как совокупность социальных целей и средств, находящихся в распоряжении общества для решения социальных проблем. Социальная политика также рассматривается как некая социальная стратегия, наука и специфическая практика.

Таким образом, можно прийти к выводу, что важную роль в развитии образовательной политики играет социальная политика, которая включает в себя общество в целом, а точнее – предприятия, семьи, местное самоуправление, общественные организации. От уровня образования в первую очередь зависит

качество трудовых ресурсов, а следовательно, и состояние социальной политики. Образование выступает фактором воспроизводства социально-профессиональной структуры общества. Система образовательной политики формирует сознание общества, тем самым оказывает воздействие на социальную и политическую сферу в целом. Понятия социальная и образовательная политика тесно взаимосвязаны не только друг с другом, но и со многими другими сферами. Для дальнейшего развития страны эти сферы должны развиваться и взаимодействовать.

Литература

1. Днепров Э.Д. Российское образование в XIX – начале XX века. (в 2 т.). Становление и развитие системы российского образования (историко-статистический анализ). – М.: Мариос, 2011. – Т. 2. – 672 с. – 1000 экз. – ISBN 5–7897–0241–2.

2. Идеалы социальной политики : сборник Зомбарт В. Директ-Медиа 2016 г. 307 страниц

3. Н.А. Волгин. Социальная политика: Учебник. – М.: Издательство «Экзамен». – 736 с., 2003.

М.В. Богуславский

г. Москва

Е.В. Неборский

г. Ижевск

Механизмы повышения эффективности деятельности администраций университетов: опыт США

Проблема повышения эффективности деятельности администраций университетов является одной из самых актуальных в сфере высшего образования. Как справедливо отметил М. Шатток, один из ведущих экспертов по управлению университетами, долгое время занимавший руководящий пост в Университете Уорвика (University of Warwick), успех университета зависит от преподавательской и исследовательской деятельности, а не от менеджмента. Но именно менеджмент создает условия для процветания или увядания этой деятельности [7].

Университеты России на современном этапе оказались в достаточно сложных условиях. Повышается необходимость подотчетности перед ключевыми стейкхолдерами, влекущая за собой перестройку внутриуниверситетской структуры управления. Сокращается государственное финансирование, требующее от университетов поиска источников ресурсов. В условиях глобализации возникает острая необходимость найти собственную нишу в транснациональной образовательной среде [2]. Развитие консервативной стратегии образования требует переосмысления достижений российского образования и их имплементацию в деятельность образовательных учреждений [1].

Очевидно, что от эффективности деятельности администраций университетов зависит не только устойчивое развитие самих университетов, но, в целом, системы высшего образования и науки в РФ, состоящей из таких университетов и учреждений науки. Для выработки собственных тактик, позволяющих

реализовывать успешные действия администраций университетов, необходимо время и опыт, который зачастую приобретается за счет допущенных ошибок. Минимизировать их количество и последствия возможно за счет взвешенного планирования с привлечением научной методологии и опыта деятельности других участников. Таким опытом, в частности, может стать опыт США. Безусловно, не все механизмы повышения эффективности деятельности администраций университетов могут быть использованы в реалиях российской системы высшего образования, но некоторые из них могут лечь в основу разработки собственных стратегий с учетом реалий отечественной системы.

Ситуация в управлении университетами в XXI веке значительно отличается от ситуации прошлого века, когда общество было более стабильным, а его запросы более постоянны. Университетским управленцам отводилась роль администратора, задачей которого стояла регламентация и упорядочивание действий служб для достижения конкретных, часто общих задач.

Процессы глобализации подвергли изменению политические, социальные и даже экологические реалии [6]. Современный менеджмент сосредоточен не столько на задачах решения локальных и оперативных проблем, сколько на прогнозах и стратегиях развития, создающих условия для устойчивого развития организации [3]. От современного менеджера ожидается высокий уровень квалификации, понимание психологии управления, педагогический опыт, стрессоустойчивость и политическая зрелость. Ему приходится осуществлять внутреннее управление университетом, организовывая деятельность ученых, педагогов и администраторов и внешнее управление, формируя устойчивые связи, позволяющие университету находить новые источники ресурсов, реализовывать значимые проекты.

Зачастую совместить это невозможно. В университетах США, например, даже разделены высшие руководящие должности: президент и проректор. В функции президента входит формирование внешних связей, бренда университета, поиск источников финансирования, реализация внешних проектов. В функции проректора входят хозяйственная деятельность университета и внутренняя организация деятельности подведомственных служб.

Одним из механизмов повышения эффективности деятельности администраций университетов является **повышение квалификации руководителей вузов**. Безусловно, регулярное повышение уровня своей квалификации является обязательным условием для любого руководителя, но на практике, в связи с невероятно плотным графиком и загруженностью руководителя, осуществлять это довольно проблематично. Тем более что для президентов, проректоров и ректоров университетов сложно подобрать курс и читающего его специалиста, который бы соответствовал реальным, а не формальным запросам топ-менеджера. Огромную роль здесь играют различные международные, общенациональные и региональные симпозиумы и семинары. Такие мероприятия, как правило, организуют профессиональные ассоциации (Межамериканское общество по вопросам управления в области образования, Университетский совет по вопросам управления образованием и т.д.), а их результатом становится налаживание связей и обмен опытом между университетскими управленцами.

Еще одним важнейшим механизмом повышения эффективности деятельности

администраций университетов является **конкурсная подготовка**. В США существует Программа поиска и подготовки лидеров для университетов и колледжей. Суть этой Программы заключается в том, что университеты из различных регионов направляют в данную организацию претендентов на пост руководителя вуза из числа его сотрудников, а далее происходит конкурсный отбор на общенациональном уровне. Стипендию кандидату выплачивает тот университет, который направил сотрудника на конкурсные испытания.

Основой Программы является годовая интернатура в конкретном университете (выбор места согласуется между директором Программы, участником и его вузом, а также наставником) под руководством наставника из числа администраторов вуза старшего звена. В процессе подготовки участники проходят интенсивные курсы по проблемам управления высшим образованием, посещают другие университеты и кампусы, участвуют в общенациональных и региональных встречах по вопросам высшего образования, изучают специализированную литературу и пишут аналитические обзоры и научные статьи по заданной теме. Среди тем курсов: стратегическое планирование развития университета, управление финансами и бюджетом, деятельность попечительского совета, изучение спроса на рынке образования, отсев и сохранение студенческого контингента, получение правительственных грантов, привлечение средств из частных источников, проблемы оценки деятельности профессорско-преподавательского состава [4].

Отбор и выбор ректоров также является механизмом повышения эффективности управления, позволяющим на начальном этапе отсеять кандидатов, имеющих слабую подготовку или не соответствующих своими личностными характеристиками посту руководителя. Процесс отбора кандидатов на пост выглядит следующим образом. Совет попечителей университета формирует комитет, в состав которого входят представители попечителей, профессорско-преподавательского состава, студентов. Обычно это 10–12 чел. Комитет разрабатывает пакет требований к кандидатам в зависимости от особенностей университета, его целей и задач. Среди общих требований, как правило, наличие ученой степени, опыт административной работы, качества лидера и т.д. Затем происходит отбор кандидатов (обычно в два этапа) по результатам которого отбирается 8–10 человек.

В дальнейшем с ними проводят собеседование. Помогает в принятии решения и тот факт, что многие из кандидатов, как правило, уже являются деканами или руководителями подразделений, а в США существует практика анкетирования работников, позволяющая осуществлять мониторинг эффективности деятельности руководителя (аналогичное анкетирование проходит в среде студентов в отношении работы преподавателей). Вопросы в анкете обычно делятся на блоки: взаимоотношения декана с преподавательским составом, эффективность его руководства, эффективность усилий по совершенствованию качества обучения, обеспечение и стимулирование повышения профессионального уровня преподавателей, эффективность общего руководства [4].

Конкуренция без участия государства является одной из особенностей всей системы высшего образования в США. Отсутствие жесткого контроля со стороны профильного министерства приводит к тому, что университеты самостоятельно

определяют свои программы развития, ориентируясь на конкурентов в лице других учебных заведений.

Для осуществления внешнего контроля используется такой инструмент, как аккредитация, которую осуществляет *Совет по аккредитации высших учебных заведений* [5]. На официальном сайте Совета регулярно обновляется база данных аккредитованных университетов, насчитывающая свыше 7600 университетов и колледжей. Именно эти учебные заведения имеют наибольшие конкурентные преимущества, поскольку попадание в список является чем-то вроде знака качества. Прозрачность системы с четким распределением критериев ведет к тому, что потребители образования и конкуренты могут легко увидеть относительно объективную картину. В таких условиях администрациям университетов приходится сосредоточивать свое внимание не столько на соответствии формальным требованиям, сколько на собственных конкурентных преимуществах и конкретных результатах.

Подводя итог, следует отметить, что представленный перечень механизмов повышения деятельности эффективности администраций университетов не является исчерпывающим и подлежит всестороннему обсуждению. Мы попытались представить опыт США в этой области как пример возможных стратегических решений, которые должны приниматься, безусловно, с учетом российских реалий.

Литература

1. Богуславский М.В. Историко-педагогическая экспертиза инноваций в образовании: научные основы. Монография / М.В. Богуславский. М.: ИСРО РАО, 2015. 118 с.
2. Богуславский М.В., Неборский Е.В. Перспективы развития системы высшего образования в России // Интернет-журнал «Наукovedение». Том 7, № 3. 2015. Режим доступа: <http://naukovedenie.ru/PDF/111PVN315.pdf> (дата обращения (21.02.18))
3. Принятие решений в системе образования: монографический сборник / [Бибенина Е.В., Белов В.Г., Беспалов А.И., Виноградов М.В. и др.]. М.: Издательский центр ИЭТ, 2014. 548 с.
4. Тартарашвили Т.А. США. Инструменты регулирования качества образования. М.: Новые печатные технологии, 2015. 448 с.
5. Bloland H. Creating the Council for Higher Education Accreditation (CHEA). Phoenix: Oryx Press, 2001. 200 p.
6. Coulibaly S., Erbao C., Mekongcho T. Economic globalization, entrepreneurship, and development // Technological Forecasting and Social Change. 2018. Volume 127. P. 271–280.
7. Shattok M. Managing Successful University. Maidenhead: Open University Press, 2003. 200 p.

Пути совершенствования государственного управления в сфере образования

В техническом смысле образование – это процесс, посредством которого общество через школы, колледжи, университеты и другие институты целенаправленно передает своё культурное наследие – накопленные знания, ценности и навыки – от одного поколения другому.

На сегодняшний день образование является важнейшим показателем развития государства. Но наука не стоит на месте, полученные в прошлом знания толкают науку, а, следовательно, и образование, вперед. Поэтому для того, чтобы образование было качественным и востребованным, в этот процесс необходимо вносить постоянные изменения. Модернизация образования позволяет повышать качество трудовых ресурсов и, следовательно, способствовать развитию экономики страны.

Одной из федеральных программ, реализуемых в настоящее время в России, является поддержка и развитие образования. Наше государство заинтересовано в достижении современного качества образования и его всеобщей доступности. Это предполагает широкий и гибкий спектр образовательных услуг, отвечающих самым разным и при том динамично меняющимся потребностям граждан и работодателей, возможность выбора необходимых образовательных программ. Важнейшее значение в достижении поставленных целей имеет эффективно выстроенная система управления образованием с четким разделением полномочий между уровнями власти, а также сами методы осуществления процесса образования.

В настоящее время российское образование потеряло былой авторитет, а основной процент работодателей пытается самостоятельно обучать своих специалистов. Появляется огромное количество коммерческих образовательных учреждений, курсов повышения квалификации. Государственные учебные заведения в то же время испытывают огромные финансовые трудности на фоне того, что год от года снижаются процент их финансирования из бюджета страны. Основные расходы переложили на плечи родителей обучающихся, но при этом им не дают никакой возможности повлиять на организацию учебного процесса.

Необходимо полностью менять методическую базу образовательной. Многие родители учеников школ, лицеев и гимназий порой вынуждены нанимать репетиторов за дополнительную плату, так как их дети не могут освоить материал школьной программы. Это свидетельствует о низкой эффективности преподавания и самого преподавателя, нежелании ребенка обучаться. Введение ЕГЭ и ОГЭ повлекло за собой повышение показателей подростковой смертности. «Самоубийства из-за двойки и ЕГЭ стали столь частыми в России, что давно пора бить тревогу», – написала в своей статье психолог Римма Федяева.

Говоря о получении высшего образования, важно понимать, что многие выпускники, получая диплом авторитетных государственных учебных заведений, не

могут найти работу по специальности. А если все-таки им удастся ее найти, становится очевидна их некомпетентность.

Беря во внимание все существующие недостатки в системе образования, следует провести работы и реформы предположительно следующим образом:

- необходимо вести активную работу по строительству, ремонту образовательных учреждений разной подготовки, осуществляя при этом строгий надзор за качеством работ. Обязать строительные компании, занимающиеся строительством-ремонтом учреждений, вести надзор за состоянием здания после строительства-ремонта и в случаях некачественно выполненных работ обязать компании устранять недостатки за собственный счёт, либо нести наказание – работать на благо общественности. В случаях выполнения качественной работы (к примеру) здание не нуждается в ремонте более 5 лет – работа выполнена качественно – вознаграждать компанию денежно либо дополнительные льготы при постройке/ремонте других учреждений, либо выделять льготы при поступлении детей строителей в дошкольные, школьные и другие учреждения;

- осуществлять оптимизацию малокомплектных сельских школ, а именно: образовательное учреждение может быть ликвидировано только с согласия схода жителей этого населенного пункта;

- перейти к финансированию высшего образования на основе государственного заказа на подготовку специалистов (бакалавров и магистрантов), осуществляемого на конкурсной основе;

- повышать прозрачность финансовых потоков, направляемых в учреждения образования за счет создания в них попечительских советов, внедрения практики публичной отчетности образовательных учреждений, при этом отчёты должны проверяться компетентными органами в области по борьбе с коррупцией. Обеспечить не только доступ к информации о денежных потоках, но и возможность комментирования со стороны родителей и преподавателей;

- предотвратить уход из сферы образования квалифицированных кадров. Для этого необходимо повысить заработную плату, совершенствовать меры стимулирования и поощрения результатов труда работников образовательных учреждений, и обеспечение качественного повышения квалификации педагогических и управленческих кадров с учетом вариативности, адресности и накопительного принципа.

Учитель/преподаватель – не работник сферы услуг, т.к. он не предоставляет услуги. Профессия учителя/преподавателя должна восприниматься обществом как одна из важнейших, лучших, востребованных, привилегированных профессий, из чего вытекает создание должного образа профессии педагога в обществе.

Таким образом, министерством образования должны не просто ставиться, а осуществляться задачи дальнейшего совершенствования инфраструктуры образовательных учреждений, соответствующей современным стандартам образования, улучшению материально-технического оснащения образовательных учреждений области, кадрового обеспечения образовательных учреждений, и другие задачи, направленные на развитие системы образования.

Литература

1. Конституция РФ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Конституции РФ. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/>
2. Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Система ГАРАНТ. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70291362/>
3. Балыхин, Г.А., Эркенов, А.Ч., Бердашкевич, А.П. О государственном управлении в системе образования / Г.А. Балыхин, А.Ч. Эркенов, А.П. Бердашкевич // Образовательная политика. – 2014. – № 4 (66). – С. 94–99.
4. Братановский, С. Н. Система управления образованием в России и организационно-правовые аспекты её совершенствования [Электронный ресурс]: монография / С. Н. Братановский, Д. Н. Ермаченко. – М.: РИОР, 2013. – 202 с.
5. Липская, Л.А. Философия образования: проблема управления и самоуправления / Л.А. Липская // Социум и власть. – 2016. – № 2 (58). – С. 111–116.
6. Соложнин, А.В. Новый закон об образовании: проблемы, которые нам придется решать / А.В. Соложнин // Экономика образования. – 2014. – № 4. – С. 86 – 89.
7. «Бизнес Онлайн» Деловая электронная газета Татарстана [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.business-gazeta.ru/article/102058>

Ю.Н. Боровик
г. Москва

Система подготовки специалистов к работе с детьми с особыми образовательными потребностями в условиях посткризисного развития

Инклюзивное образование является приоритетным направлением в обучении детей с ограниченными возможностями здоровья (далее – ОВЗ). Оно подразумевает обеспечение доступности качественного образования для всех слоев населения. Одним из главных условий социализации людей с ОВЗ является интеграция в общество, приобретение и усвоение определенных норм поведения, жизненных позиций, самореализация в различных видах профессиональной деятельности.

Инклюзивное образование – это организация процесса обучения, при котором все дети, независимо от психофизических и иных особенностей, включены в общую систему образования и обучаются по месту жительства вместе со своими сверстниками из инвалидности в одних и тех же общеобразовательных школах, в таких школах общего типа, которые учитывают их особые образовательные потребности и оказывают своим ученикам необходимую специальную поддержку [1; 3; 15].

Инклюзивное образование призвано решить ряд задач:

- необходимо создать единую психологически комфортную образовательную среду;
- обеспечить эффективность процессов коррекции, адаптации и социализации детей с ОВЗ;
- организовать систему эффективного психолого-педагогического сопровождения процесса инклюзивного образования через взаимодействие диагностико-

консультативного, коррекционно-развивающего, лечебно-профилактического, социально-трудового направлений деятельности;

- разработать нормативно-правовое обеспечение инклюзивного образования;
- обеспечить доступ к социальной среде в учебных помещениях;
- совершенствовать систему подготовки и переподготовки педагогических кадров, создающих и работающих в гуманистических условиях инклюзивного обучения;
- повысить роль и ответственность законных представителей обучающихся с особенностями психофизического развития в получении образования [10].

Эти задачи являются базовыми и требуют изменения всей системы подготовки специалистов, работающих в данной сфере. Хотелось бы более подробно остановиться на одной из важных, на наш взгляд, задач – совершенствованием системы подготовки и переподготовки педагогических кадров, создающих и работающих в гуманистических условиях инклюзивного обучения.

Как показывает опыт внедрения инклюзивного образования, педагоги и другие специалисты не сразу начинают соответствовать тем профессиональным требованиям, которые требуются для данной формы обучения. Они проходят несколько стадий: начиная с явного или латентного сопротивления, переходя к пассивному, а затем и к активному принятию происходящего. Даже хороших опытных специалистов нередко одолевают сомнения: «А смогу ли я сделать это?». Они, как правило, боятся ответственности, боятся риска, боятся, что не будут полностью контролировать происходящее, опасаются, что не справятся с поставленными задачами и потеряют работу [9].

В условиях реформирования образования система профессиональной подготовки будущих педагогов-дефектологов находится в сложных условиях. Это сказывается на организации образовательного процесса будущих педагогических кадров в области специального (дефектологического) образования [4; 11].

При организации обучения будущих дефектологов и формирования содержания образования необходимо учитывать практико-ориентированный подход [6]. Это поможет сформировать у будущих специалистов навыки толерантного отношения к коллегам, навыки диалогического общения с родителями детей, имеющих нарушения в развитии, умение решать проблемы, выбирать адекватные способы решения и многое другое.

Педагог-дефектолог, работающий в системе инклюзивного образования, должен:

1. быть способен к переоценке накопленного опыта;
2. анализу своих психических и физических возможностей;
3. уметь приобретать новые знания;
4. использовать современные научные технологии;
5. владеть методами психолого-педагогического воздействия на лиц с отклонениями в развитии;
6. приемами и методами формирования системы межличностного общения [7].

На сегодняшний день новая система образования решает многие задачи практической стороны подготовки будущих дефектологов. Все эти задачи могут быть решены лишь в порядке тесного междисциплинарного взаимодействия

при изучении различных учебных предметов, во время учебной и производственной практики: в условиях неформальной учебной деятельности студентов. Во время учебной практики внимание студентов обращается на разнообразные виды деятельности, которые выполняет педагог-дефектолог, на его профессионально-личностные качества.

Общение с педагогами-практиками, непосредственное участие в различных мастер-классах, убеждают будущих специалистов в необходимости овладения дополнительными компетенциями для повышения своей собственной конкурентоспособности на рынке труда [12]. Изучение дисциплин профессионального цикла способствует обобщению представлений студентов о специфических особенностях детей с ОВЗ, об особенностях практической работы с ними. Важно сформировать у студентов оценку собственной деятельности как одного из этапов овладения будущей профессией на протяжении всего периода обучения. На наш взгляд, это является залогом и важным условием положительных личностных изменений [5].

Уже с первого курса студенты знакомятся с различными категориями детей с ОВЗ и могут применять полученные на лекциях теоретические знания об особенностях поведения детей с нарушениями в развитии на практике, а также в волонтерской деятельности. В процессе прохождения практики предполагается посещение студентами коррекционно-развивающих занятий с детьми с ОВЗ и их здоровыми сверстниками, наблюдение за процессом оказания консультативной помощи родителям и педагогам, работающим в учреждении, происходит наблюдение за взаимодействием детей в норме со сверстниками с нарушениями в развитии. Данный вид практики позволяет сформировать у студентов профессионально важные навыки и умения. Кроме этого, во время прохождения практики студенты приобщаются к организации и проведению различных праздников с участием детей с ОВЗ и их здоровыми сверстниками. Это позволяет создать ситуацию взаимодействия будущих дефектологов с детьми с ОВЗ, приобретения опыта работы в условиях инклюзии.

Инклюзивное образование – это не только обеспечение равных прав в получении общего образования детей с ОВЗ, это еще и взаимодействие специалистов. Необходимо формировать умение использовать эффективные способы педагогического взаимодействия между субъектами инклюзивного процесса. Такое сотрудничество направлено на выработку и реализацию единой стратегии развития ребенка с нарушениями в развитии и организацию поддержки его семье [2; 13; 14].

Все это в итоге способствует формированию общей культуры, развитию творческих способностей ребенка с особыми образовательными потребностями в организации образовательного процесса, формированию толерантности, коммуникативных навыков и т.д.

Коррекция личности человека, имеющего отклонения в состоянии психического и физического развития, невозможна без специальных знаний и любви к своей профессии. Закрепленные в сознании будущего дефектолога ценности профессиональной деятельности образуют систему его профессионально-ценностных ориентаций на признание самооценности человеческой личности,

на гармоничное развитие личности лиц, имеющих отклонения в состоянии здоровья, на профессиональное сотрудничество, творчество и самосовершенствование [8].

В современных условиях роста научно-технической информации ни одно учебное заведение не в состоянии дать человеку такой объем знаний, которых хватило бы ему на всю жизнь или на более или менее длительный ее период, так как знания очень быстро устаревают морально. К тому же знания представляют собой динамическую систему, постоянно изменяющуюся как в количественном, так и в содержательном аспекте. Поэтому систематическое целенаправленное совершенствование этой системы знаний является одной наиболее существенных характеристик личности будущего дефектолога. Только целенаправленно подготовленный педагог-дефектолог может обеспечить качественное специальное (коррекционное) образование детей на основе идей интеграции и инклюзии.

Литература

1. Алехина С.В. Инклюзивное образование и психологическая готовность учителя // Вестник МГППУ. Серия «Педагогика и психология». 2012. № 4. С. 118–127.
2. Бахтин М.Б., Довбыш С.Е., Аринушкина А.А., Молчанова В.С. Современные подходы и мониторинг качества обучения управленческих работников образовательных организаций при организации инклюзивного образования // Управление образованием: теория и практика. 2017. № 3 (27). С. 67–81.
3. Крыжановская Л.М. Психологическая коррекция в условиях инклюзивного образования. М.: ВЛАДОС, 2013 // [Электронный ресурс] URL: <https://opaline.ru/kniga83291> (дата обращения: 02.03.2018).
4. Кузьмина Н.В. Акмеологическая теория повышения качества подготовки специалистов образования: монография. – М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2001. – 144 с.
5. Манько О.М., Морозов А.В., Измайлова Г.Х. Роль профессионально важных качеств психолога в сохранении его профессионального здоровья // Вестник восстановительной медицины. 2013. № 1. С. 7 – 9.
6. Моргунова Ю.Н. Практико-ориентированный подход в формировании профессиональной компетентности будущих дефектологов // В сборнике: Постсоветское пространство – территория инноваций // 3-я Международная научно-практическая конференция: доклады и сообщения. М.: МРСЭИ, 2016. С. 142 – 146.
7. Моргунова Ю.Н. Формирование профессиональной компетентности бакалавров в области дефектологии // Ученые записки ИУО РАО. 2017. № 1 – 2 (61). С. 90 – 92.
8. Морозов А.В. Диагностика креативности в педагогической деятельности. Монография. М.: ИГУМО, 2001. 80 с.
9. Морозов А.В. Здоровьесберегающие технологии в инклюзивном и дистанционном образовании при обучении лиц с ограниченными возможностями здоровья // Научно-методический электронный журнал Концепт. 2016. Т. 8. С. 1 – 5.
10. Морозов А.В. Информационно-образовательная среда в практике инклюзивного образования на основе современных здоровьесберегающих технологий // Инклюзия в образовании. 2016. № 2 (2). С. 99 – 111.
11. Морозов А.В., Моргунова Ю.Н. Деонтологическая готовность как составляющая профессиональной компетентности будущих дефектологов //

В сборнике: Категория «социального» в современной педагогике и психологии // Материалы 5-й Всероссийской научно-практической конференции (заочной) с международным участием / Отв. ред. А.Ю. Нагорнова. Ульяновск, 2017. С. 311 – 313.

12. Морозов А.В., Петрова Л.Е. Влияние профессиональной компетентности специалистов на их работоспособность и профессиональное долголетие // Человеческий фактор: проблемы психологии и эргономики. 2011. № 3–1. С. 82 – 83.

13. Мухаметзянов И.Ш., Мочалов А.В. Рабочее место инвалида во взаимодействии с персональным компьютером // Казанский педагогический журнал. 2012. № 3 (93). С. 141 – 115.

14. Неустроев С.С. Об организации современного электронного обучения для детей и взрослых с ограниченными возможностями здоровья // Управление образованием: теория и практика. 2017. № 1 (25). С. 28 – 35.

15. Нигматов З.Г., Ахметова Д.З., Челнокова Т.А. Инклюзивное образование: история, теория, технология. Казань: Познание, 2014. 220 с.

Л.Б. Васильева, А.С. Годовова
г. Оренбург

Механизмы реализации государственной политики в сфере физической культуры

Определение базовых направлений государственной физкультурно-спортивной политики и их обоснование во многом влияют на результативность проводимых государством мероприятий. Правильный выбор политических ориентиров обеспечивает минимизацию кризисных явлений в физкультурно-спортивном секторе, стабилизацию сложившихся в государстве общественных отношений, а равно социальное благополучие.

В литературе государственная политика рассматривается в двух смыслах: узком и широком. В узкой трактовке под ней понимают деятельность правительства, целью которой является улучшение управляемой области. В широком смысле политикой может быть названа любая деятельность государства, оказывающая влияние на область управления.

На физическую культуру в целом государство оказывает влияние с помощью различных смежных областей регулирования – образования, здравоохранения, национальной безопасности, международного сотрудничества и т. д.

Что касается спорта как деятельности в большинстве своём профессиональной, то государство должно проводить особую, выделенную в самостоятельное направление политику, так как управление данной областью требует наличия как специальных знаний, так и соответствующего инструментария. Вместе с тем сегодня можно наблюдать обратную тенденцию, выражающуюся в использовании одинаковых средств и методов в области спорта и физической культуры, что негативным образом сказывается на результативности государственной политики.

Опровергая широко распространённое мнение, можно заметить, что государственное воздействие на профессиональный спорт непосредственно не связано с поддержкой здоровья граждан или социализацией личности, эти более

общие цели относятся к области физической культуры. Причём следует иметь в виду, что нормы и ценности, составляющие основу физической культуры, разработаны и внедрены в общественное сознание не государством, а самими людьми, так или иначе в этом заинтересованными. Однако приобщение к этим нормам и ценностям – задача государственной политики.

Высокий уровень заболеваемости населения, рост преступности среди несовершеннолетних, отсутствие механизма реабилитации лиц с ограниченными физическими возможностями – вот лишь отдельные следствия той ситуации, при которой государство не обращает внимания на сферу физической культуры. В то же время произвольное неограниченное вмешательство государства в самоуправляющиеся области также может привести к негативным результатам.

Механизм реализации государственной политики в сфере физической культуры и спорта предполагает систему правовых, экономических, организационных и других мер, которые направлены на достижение определённых целей. А цель, как известно, представляет собой идеальный объект, предмет стремлений, потенциально необходимый результат. И хотя ряд исследователей отмечает незначительность этапа формулирования целей в обеспечении эффективности проводимой политики, можно полагать, что именно неправильная постановка целей (главным образом их несоответствие фактическому положению дел в регулируемой сфере) порождает системные проблемы в реализации отечественной физкультурно-спортивной политики.

Основные цели, преследуемые Российской Федерацией в данной области, сформулированы в «Стратегии развития физической культуры спорта до 2020 года» (далее Стратегия). В их числе значатся: обеспечение возможности для граждан страны вести здоровый образ жизни; обеспечение систематического занятия физической культурой и спортом; обеспечение доступа к развитой спортивной инфраструктуре; повышение конкурентоспособности российского спорта.

Предложенная система целей не вполне соответствует реальным общественным потребностям в сфере физической культуры и спорта. В частности, провозглашённое «обеспечение возможности вести здоровый образ жизни» может быть интерпретировано различно по причине широты данной формулировки. Дело в том, что в понимание здорового образа жизни входит прежде всего состояние здоровья человека, надлежащий уровень которого необязательно находится в прямой зависимости от занятия физической культурой. Как известно, здоровье человека подвержено системному воздействию окружающей среды, питания, профессиональной деятельности и многих других факторов. Безусловно, государство должно заботиться о состоянии здоровья населения, но в рамках другого направления своей деятельности – политики здравоохранения. Обеспечить возможность поддержания здорового образа жизни в рамках сферы физической культуры можно, на наш взгляд, лишь одним способом – доступностью физических занятий.

В современном обществе занятие физической культурой как таковое не является проблемой. Для поддержания нормального физического состояния человека не требуется специальное государственное вмешательство. Решение вопроса целиком зависит от убеждений и ценностей самой личности.

Приобретение необходимых спортивных снарядов, инвентаря, одежды и различных сопутствующих товаров уже давно перестало быть сложностью в нашей стране. Заметим в этой связи, что система торговли спортивными товарами развивается самостоятельно и в рамках физкультурно-спортивной политики не подвергается никакому воздействию со стороны государства. Вместе с тем, если говорить о технически сложных или потенциально опасных спортивных товарах, возникает необходимость их стандартизации и сертификации, а деятельность производителей и распространителей такой продукции должна быть объектом государственного лицензирования. Однако все эти вопросы решаются в пределах торговой политики Российской Федерации, что выводит их за рамки целей политики физкультурно-спортивной.

Что касается цели по обеспечению возможности систематического занятия физической культурой и спортом, то она в плане реализации тесно связана с целью обеспечения доступа к спортивной инфраструктуре. Безусловно, для организации полноценного физического воспитания требуется особая материально-техническая база, которая должна быть доступна населению. Однако её создание и поддержание в надлежащем техническом состоянии – предмет заботы не только государства, но и общества. За последнее десятилетие к решению этого вопроса активно привлекается бизнес. Создаются многочисленные фитнесцентры, залы спортивных секций, теннисные корты и прочие объекты спортивной инфраструктуры, основная функция которых – обеспечение спортивной подготовки, а равно обеспечение возможности граждан заниматься собственным физическим развитием.

Таким образом, если человек желает систематически заниматься физической культурой и спортом, то он делает это самостоятельно либо с помощью специализированной физкультурно-спортивной инфраструктуры. Возможность использования этих объектов на платной или безвозмездной основе и есть, по сути, провозглашённое государством обеспечение систематического занятия физической культурой. Других форм воплощения этой цели в современном государстве не существует.

К.Ю. Герасимова
г. Оренбург

Образовательная политика России и Германии в аспекте развития идей творческой деятельности учащихся: конец XIX – начало XX века и XXI век

Социокультурные и экономические преобразования, активно происходящие в российском обществе, диктуют потребность модернизации системы образования в соответствии с лучшими мировыми аналогами. Перед общеобразовательными организациями стоит задача подготовки инициативного, творчески мыслящего человека, легко адаптирующегося к меняющимся условиям жизни, готового к непрерывному самообразованию и самовоспитанию. Реализация этой цели во многом зависит от организации творческой деятельности учащихся, выступающей механизмом поиска нового, направленного на выявление и развитие творческой инициативы и активности личности. Данный аспект значим как

в отношении Российской Федерации, так и в отношении Федеративной Республики Германии, поскольку оба государства, с одной стороны, живут в настоящее время, с другой – имеют богатое педагогическое наследие в сфере разработки и воплощения идей творческой деятельности учащихся в теории и практике образования.

Стратегические задачи государственной образовательной политики по развитию общего образования отражены в Государственной программе Российской Федерации «Развитие образования», в Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года, в Федеральных государственных образовательных стандартах общего образования, в которых указывается необходимость перехода от системы массового образования к индивидуализированному образованию для всех, развитию образования, связанного с мировой и отечественной фундаментальной наукой, ориентированного на формирование творческой социально ответственной личности, представляющей собой портрет выпускника школы, активно и целенаправленно познающего мир, осознающего ценность образования и науки, труда и творчества для человека и общества, мотивированного на творческую деятельность.

Однако реализация стратегических направлений образовательной политики не будет в полной мере эффективной без актуализации лучших образцов отечественного и зарубежного педагогического опыта, в том числе в аспекте развития идей творческой деятельности учащихся, способствующего встраиванию российской системы образования в мировое образовательное пространство в контексте сохранения национально-культурной идентичности [1, с. 74; 2, с. 189]. Так, страной, чья педагогическая теория и практика обнаруживает органическую взаимосвязь с российской педагогикой, вполне может быть названа Германия, педагогическая мысль которой в своё время «послужила своеобразным ориентиром для развивающейся российской педагогики» (П.Ф. Каптерев) [6, с. 419].

Обращение к историко-педагогическому опыту развития идей творческой деятельности учащихся в теории и практике российской и немецкой педагогики в один из продуктивных периодов, каким является конец XIX – начало XX века, и современности будет эффективным с целью определения состояния и тенденций развития педагогической теории и практики как в России, так и за рубежом (Германия); обогащения теории и практики современного отечественного образования продуктивными идеями творческой деятельности учащихся.

В целом, несмотря на «опережающий» характер немецкой педагогики конца XIX – начала XX века, в России и Германии наблюдалось сходство в характере государственной политики. Так, ощутив нарастание кризиса в образовании, вызванного рядом общественно-исторических (промышленный переворот; создание федеративного государства Германская империя; изменение ценностно-смысловых ориентиров в обществе (идеалом человеческой личности постепенно становился образованный, творческий, готовый к сотрудничеству и способный нести ответственность за свою страну человек); преодоление наследия феодальных отношений и абсолютизма; вовлечение в образовательный процесс различных слоёв населения) и непосредственно педагогических предпосылок (борьба против утилитарно-прагматического подхода в образовании; чрезмерная разноплановость и насыщенность учебного материала; поиск национального образовательного идеала;

появление экспериментальных исследований в области образования и создание альтернативных учебных заведений) обе страны постарались как можно быстрее перейти из периода теоретизирования в практическую фазу [3, с. 97–99], в том числе в вопросе развития идей творческой деятельности учащихся.

Несмотря на своеобразие идей творческой деятельности учащихся, отметим, что сам процесс развитие этих идей в теории и практике российской и немецкой педагогики конца XIX – начала XX века имел под собой единые концептуальные основания. Так, для организации образовательной среды с позиций творческой деятельности в обеих странах характерен ряд общих особенностей:

- изменение позиции учащегося в образовательном процессе: смещение акцента в деятельности преподавателя с активного педагогического воздействия на ученика, на его творческое самообучение и саморазвитие. Последнее становилось возможным при условии предоставления должного уровня свободы учащемуся;

- активное применение идей творческой трудовой деятельности, что позволяло школьникам овладевать основами профессиональных умений и способствовало преодолению чрезмерного интеллектуализма, содействуя гармонизации человеческих сил и способностей, воспитанию цельной личности. Как в России, так и в Германии в образовательных учреждениях создавались специальные творческие мастерские и лаборатории;

- стремление приблизить образовательный процесс к особенностям и требованиям окружающей действительности (соблюдение принципа «связь обучения с жизнью»);

- внедрение новых исследовательских и поисковых форм и методов обучения (применение наглядного метода, организация экскурсий, лабораторных работ, инсценировок, театральных постановок, журналистского творчества).

Анализ ситуации в сфере современного общего образования России и Германии показал, что образовательная политика в обеих странах направлена на совершенствование системы общего образования с учётом общеевропейских тенденций. Можно говорить об общем характере ряда тенденций в современном образовании России и Германии (курс на инклюзивное и равнодоступное образование; обеспечение непрерывности образования; развитие научно-образовательной и творческой среды в образовательных организациях; расширение возможностей цифрового образовательного пространства; проведение мероприятий различного масштаба по оценке качества образования; создание образовательной программы по выявлению одарённых детей и организация мероприятий по дальнейшему развитию их творческих способностей; обогащение функций образовательного процесса: помимо обучающей, воспитывающей и развивающей обозначилась функция ориентирования обучаемых на творческое саморазвитие).

В целом наблюдается преемственность между идеями творческой деятельности учащихся в российской и немецкой педагогике конца XIX – начала XX века и современности. Установлено, что значительная часть идей конца XIX – начала XX века является востребованной в современной образовательной практике. Комплекс идей (применение исследовательских и поисковых форм и методов обучения, организация творческого производительного труда, предоставление учащимся возможности участвовать в определении целей и способов собственной

деятельности, субъект-субъектный подход к организации образовательного процесса) получил дальнейшее развитие в современной практике общего образования России и Германии, трансформировавшись под влиянием образовательных реалий третьего тысячелетия и значительно обогатившись в содержательном и организационном аспектах. Современные требования к образованию повлекли за собой развитие новых идей творческой деятельности учащихся в обеих странах: активное применение медиа-технологий в образовании, принцип ритмичной организации распорядка школьного дня.

Однако, как показывает образовательная действительность в России, приоритет развития идей творческой деятельности учащихся, выделенный на уровне государственной политики в области образования, пока далёк от реального воплощения в жизнь. Многие образовательные институты по-прежнему определяют и разрабатывают лишь внешние установки, в которых практически не ведется учет индивидуальных особенностей и созидательных возможностей учащихся. Несмотря на то, что ФГОС среднего общего образования устанавливает требования к личностным и метапредметным результатам освоения образовательной программы основного общего образования (готовность и способность учащихся к личностному самоопределению, способность ставить цели и строить жизненные планы, построение индивидуальной образовательной траектории и т.д.) [7], а в Федеральном законе № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» значится, что «среднее общее образование направлено на развитие творческих способностей обучающегося ... подготовку обучающегося к жизни в обществе, самостоятельному жизненному выбору» [8], наблюдается преувеличение роли формальных ценностей (учеба ради отметки, сдачи экзаменов), что может вызвать риск отчуждения ученика от творческого образования [9]. Традиционное обучение содержит в основном элементы объяснительно-иллюстративного типа, когда учитель сам ставит проблемы и указывает пути их решения. При таком типе обучения определяющим становится критериальный компонент, то есть сумма знаний на период окончания обучения. Вполне естественно, что отсутствие должного уровня вариативности в деятельности обучающихся в рамках нормативной отечественной школы за счёт её чрезмерной стандартизации и регламентации может привести к риску нивелирования использования потенциала идей творческой деятельности учащихся [5, с. 269].

По замечаниям А. Шляхера, в настоящее время российские учащиеся «гораздо лучше, чем их сверстники из многих европейских и североамериканских стран, выполняют все задания на предметное содержание той или иной дисциплины, *однако не справляются с заданиями, требующими творческого использования знаний, которые занимают основное место в современном тестировании PISA*» [4]. То есть совершенствование российской системы образования и повышение рейтинга страны в рамках международных исследований, касающихся оценки образовательных достижений учащихся, зависит, в частности, и от организации творческой деятельности учащихся в образовательной среде современной школы. Германия, которая наряду с Россией, занимала в 2000-е годы неутешительные позиции в различных мониторинговых исследованиях (PISA, TIMSS), смогла улучшить свои позиции, в том числе, за счёт использования потенциала

альтернативного образования в развитии идей творческой деятельности учащихся, находки которого систематически внедряются в практику массовых школ; а также благодаря имеющемуся в современной практике общего немецкого образования научно-методическому сопровождению процесса организации творческой деятельности школьников (за счёт комплекса принципов («активного невмешательства учителя»; «возрастного смещения»; предоставления «разумной» свободы; сознательного усвоения материала наряду с принципом образовательной рефлексии; метапредметных основ содержания образования; личностного целеполагания ученика; ритмичной организации распорядка дня: смена активных-пассивных моментов) и методов («свободная деятельность» (Freiarbeit), погружение с циклом «эпох», индивидуализированный недельный рабочий план, метод проектов, квестивный метод обучения, метод обучения с посредником, метод обучения действием, метод «аквариумного погружения»)).

Всё вышесказанное свидетельствует о необходимости и целесообразности обращения к педагогическому опыту Германии с целью обогащения инструментария творческой деятельности учащихся, дальнейшему совершенствованию системы современного российского общего образования за счёт использования педагогического потенциала ряда идей творческой деятельности учащихся, применяемых в практике образования Германии (обеспечение вариативности в деятельности учащихся; предоставление учащимся свободы при выборе дидактического материала; применение более гибкой системы оценивания: широкое распространение системы самооценки и взаимооценки; обеспечение благоприятного психологического климата на занятии; нивелирование временного прессинга в ходе осуществления учащимися любого вида творческой деятельности; развитие нешаблонного мышления и познавательной самостоятельности учащихся посредством разнообразных поисковых и исследовательских форм и методов).

Литература

1. Аллагулов А.М. Деятельность органов местного самоуправления в сфере просвещения инородцев в дореволюционной России (на примере Оренбургского Губернского земства (1913-1917 гг.))// Проблемы современного образования. Интернет-журнал РАО. www.pmedu.ru М.: Российская академия образования, НПБ им. К.Д. Ушинского РАО, 2015. № 3. – С.72 – 78.

2. Аллагулов А.М. Реализация образовательной политики в Российской Федерации/ Актуальные проблемы государственного, регионального и муниципального управления: теория, аналитика, практика: сб.ст. / ред.колл. О.М. Масюто, А.М. Аллагулов и др. Выпуск 5. Оренбург: ООО «Агентство «Пресса», 2016. С.189 – 196.

3. Аллагулов, А.М. Формирование образовательной политики России во второй половине XIX – начале XX вв. / А.М. Аллагулов // Философия образования. 2010. № 1. С. 94 – 102.

4. Андреас Шляйхер: разрыв между сильными и слабыми школами мира растёт [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ria.ru/interview/20160921/1476814149.html> (дата обращения 18.07.2017).

5. Гордеева, Н.А. Реализация системы приоритетной государственной политики в области образования на муниципальном уровне / Н.А. Гордеева, А.М. Аллагулов /

Актуальные проблемы государственного, регионального и муниципального управления: теория, аналитика, практика. Оренбург: ООО Агентство «Пресса», 2017. С. 268 – 274.

6. Каптерев, П.Ф. История русской педагогики / П.Ф. Каптерев. Петроград : Книжный склад «Земля», 1915. 746 с.

7. Приказ Министерства образования и науки РФ от 17 мая 2012 г. № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего общего образования» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. Режим доступа: base.garant.ru/70188902/ (дата обращения: 05.10.2017).

8. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения: 01.11.2017).

9. Черткоева В.Г. Состояние проблемы развития творческих способностей учащихся в образовательном процессе в свете модернизации российского образования [Электронный ресурс] / В.Г. Черткоева // Личность, семья и общество: вопросы педагогики и психологии: сб. ст. по материалам XIII Междунар. науч.-практ. конф. – Новосибирск: СибАК, 2012. Ч. 1. Режим доступа: <https://sibac.info/conf/pedagog/xiii/26924> (дата обращения: 18.10.2015).

Н.А. Гордеева, О.П. Шишкина, А.М. Аллагулов
г. Оренбург

Муниципальная методическая служба как фактор развития системы образования г. Оренбурга

Развитие образования на муниципальном уровне – ключевая задача государственной образовательной политики на современном этапе. Именно от качества образования в дошкольных и общеобразовательных организациях зависит успешность личности в будущем. При этом «первостепенное значение для становления и увеличения ценности человеческого капитала в России, имеет модернизация системы образования, направленная на создание условий для личного и профессионального роста каждого человека, обеспечение свободного доступа всех граждан к образованию, повышение качества образования, интеграцию науки и образования, внедрение в образовательный процесс современных инновационных технологий» [3, с. 5].

Муниципальная методическая служба (далее ММС) представляет собой компонент муниципальной системы образования, объединяющий субъектов образовательной деятельности и реализующий функции их методической поддержки, сопровождения в целях обеспечения высоких образовательных результатов.

В соответствии с муниципальной программой «Доступное образование в городе Оренбурге» на 2015–2020 годы в области научно-методического и информационно-аналитического сопровождения деятельности образовательных

организаций муниципальной системы образования сделаны акценты на: анализ состояния учебно-методической работы в муниципальных образовательных организациях города Оренбурга; прогнозирование и планирование повышения квалификации педагогических работников и руководителей образовательных организаций, а также оказание организационно-методической помощи в системе непрерывного образования, координация этой работы с институтами повышения квалификации и переподготовки работников образования.

В связи с этим основным приоритетом деятельности муниципальной методической службы выступает создание эффективных механизмов и условий для развития профессиональной компетентности управленческих и педагогических кадров на основе создания системы квалифицированного информационного, научно-методического, организационно-методического, аналитического, консультационного сопровождения и поддержки образовательных организаций в осуществлении государственной и муниципальной политики в области образования.

Отметим, что обязательным условием организации методической работы на муниципальном уровне является самостоятельность и ценность каждого ее компонента, находящегося в постоянном развитии, содержание деятельности которого определяется взаимодействием в сетевом пространстве.

Сегодня в образовательных организациях города работает около 7 тысяч (6896) руководящих и педагогических работников, обладающих высокой квалификацией и уровнем профессионального мастерства из них 2883 человека – учителя общеобразовательных учреждений, 1158 – педагоги дополнительного образования, 2552 – в дошкольных образовательных учреждениях.

На начало текущего учебного года 77 % от общего числа педагогических работников образовательных организаций г. Оренбурга имеют высшее образование (2963 в школе, 1522 в ДОО, 824 в ОДО), 72 % – высшее профессиональное педагогическое образование (2867 школа, 1462 в ДОО, 690 в ОДО), 21 % педагогических работников имеют среднее профессиональное педагогическое образование (223 в школе, 1022 в ДОО, 213 в ОДО). На начало 2017–2018 учебного года в образовательные организации города прибыли 225 молодых специалистов, из них 72 % молодых специалистов прибыли из высших учебных заведений, большая часть из них – выпускники ОГПУ. Все они назначены на должности в соответствии со специальностью по диплому, т.е. никто из них не перешел в разряд условных специалистов.

Современное образование предъявляет ряд требований к квалификационному уровню и деятельности педагогических работников образовательной организации. Повышение эффективности образования, а также его конкурентоспособности напрямую зависит от профессионального уровня педагогических работников. Поэтому важнейшим звеном в системе образования является подготовка педагогических кадров, которая предполагает рост научно-теоретической и психолого-педагогической компетентности педагога. Нормативно это обусловлено профессиональным стандартом и переходом к эффективному контракту.

Поэтому перед ММС одной из задач ставится оптимизация структуры и дальнейшее развитие организации непрерывной профессиональной подготовки педагогических и руководящих работников муниципальной системы образования.

Сегодня в муниципальных образовательных организациях квалификационные категории имеют 82% педагогических работников, из них 1695 человек (24,5 %) с высшей категорией, свыше 3000 человек (70 %) с первой категорией.

В системе образования продолжается работа по укреплению и совершенствованию кадрового потенциала. В муниципалитете сложилась система непрерывного повышения квалификации педагогических и руководящих кадров.

В 2017 году прошли повышение квалификации 62% педагогических работников школ, 29 % – дошкольных образовательных организаций, 75 % – организаций дополнительного образования. Самыми востребованным направлением подготовки для учителей были курсы по новым образовательным стандартам и курсы по подготовке к государственной итоговой аттестации по всем предметным областям, в том числе курсы по подготовке экспертов ЕГЭ и ОГЭ, для педагогов дополнительного образования – актуальные проблемы дополнительного образования, для воспитателей – информационно-коммуникационных технологий в образовательном процессе ДОО, психолого-педагогическое сопровождение в условиях реализации ФГОС.

В прошлом учебном году плановый показатель повышения квалификации педагогов был превышен почти в 2 раза, на следующий учебный год плановый показатель курсовой подготовки – 2300 педагогов.

В 2017 году на курсовое повышение квалификации руководящих и педагогически работников профинансировано в сумме 6 180 945,51 рублей, на 2018 год запланировано 9 019 271,17 руб.

Обращаем ваше внимание на следующие вопросы курсовой подготовки. Формирование социального заказа на курсы повышения квалификации происходит на календарный год. Данный процесс непосредственно связан с финансовым планированием. По данным на 15 марта, социальный заказ на 2018 год был предоставлен всего (!) 59 образовательными организациями. 2 организации предоставили информацию об отсутствии педагогических работников, кому необходимо повышение квалификации.

Следует помнить, что в план повышения квалификации по рекомендации Министерства образования могут вноситься коррективы, на которые необходимо реагировать. Так, в 2017 году вне плана были обучены учителя химии, биологии, географии, прошли обучение и тестирование учителя немецкого языка.

В муниципалитете сложилась определенная структура методической службы.

Непосредственными действующими ее субъектами являются:

1. МБУ «Импульс – центр», как организующее и координирующее звено в многоуровневой системе методической службы муниципалитета.

2. Предметные методические объединения.

3. Педагогические профессиональные сообщества.

4. Педагогические коллективы образовательных учреждений.

Также в структуру ММС Оренбурга на различных уровнях включены и другие субъекты, формы организации и процессы.

Структура не является постоянной. Она видоизменяется – применяются новые формы, вспоминаются забытые, но дающие результат, уходят – не приносящие нужного эффекта.

В методической работе, направленной на повышение профессионального мастерства педагогов, значительную роль играют городские методические объединения, работа которых содействует созданию системы информационно-методической поддержки и сопровождения развития педагогического потенциала и профессионального роста.

Сеть представлена 53 методическими объединениями учителей-предметников и классных руководителей школ, 18 объединениями педагогов дополнительного образования, 13 ГМО работников дошкольных организаций, которые возглавили учителя-профессионалы, победители конкурса ПНПО, муниципального гранта «Лучший учитель города Оренбурга», имеющие большой опыт работы.

Тенденции следующие. Все руководители имеют высшее профессиональное образование и значительный стаж педагогической работы, подавляющее большинство высшую квалификационную категорию учителя. Возрастной диапазон руководителей ГМО приближен к отметке предпенсионного и пенсионного возраста (46,4%), что говорит о необходимости ротации кадров.

В деятельности городских методических объединений очень важны процессы совершенствования содержания и разнообразия форм повышения профессионального мастерства педагогических и руководящих работников.

Основной системообразующей формой работы в данном направлении является единый методический день, перед которым руководители ГМО посещают консалтинг по основной теме. К консалтингу привлекаются образовательные организации с позитивным опытом работы, представители высшей школы.

В 2017 тематикой единого методического дня в общеобразовательных организациях были предусмотрены вопросы, касающиеся современных образовательных технологий, профессиональных достижений педагога (Гимназия № 5), развития методической культуры педагога в контексте ФГОС, деятельности педагога в условиях реализации ФГОС ООО (Лицей № 1), требований к современному уроку и организации учебной деятельности (Лицей № 4).

На заседаниях методических объединений для работников дошкольных организаций обсуждались повышение профессиональной компетенции педагогов, требования к организации занятия и его самоанализу, использование информационно-коммуникационных технологий в образовательном процессе ДОО, оптимизация предметно-пространственной развивающей образовательной среды дошкольной организации, взаимодействие с родителями.

Руководителями ГМО (в рамках работы опорных методических кабинетов), опытными педагогами в соответствии с планом регулярно проводятся индивидуальные консультации по организации образовательной деятельности, работы с детьми с ОВЗ, психолого-педагогического сопровождения инклюзивной практики, разработке адаптированных образовательных программ, КИМов, подготовке к ГИА и многим другим проблемам. В 2017 году проведено более 200 консультаций (2016 г. – 70).

Между тем сегодня содержание работы городских методических объединений требует обновления. Изучение документов (планы и анализ деятельности ГМО, аналитические справки по проведению методических мероприятий, посещению уроков и занятий, результатам проверочных работ) обнаружило затруднения и, как

следствие, определило направления деятельности в дальнейшем: необходимо избежать формального подхода к рассмотрению рабочих программ на методических объединениях; анализ деятельности ГМО должен быть полноценным; в план работы ГМО необходимо включить анализ использования методических приёмов и форм учителями-предметниками в образовательном процессе (по всем предметам); анализ реализации профильного уровня преподавания отдельных предметных областей (обществознания, математики, русского языка) уровня среднего общего образования; практические семинары, на которых учителя-предметники делятся своим опытом по подготовке обучающихся, в том числе с ОВЗ, к ГИА; «круглые столы», мастер-классы, обучающие семинары с учителями-экспертами ОГЭ и ЕГЭ; мероприятия, направленные на формирование коммуникативных компетенций обучающихся, по отработке методик подготовки обучающихся к устной части экзамена по иностранным языкам.

Изменения должны быть внесены и в анализ результатов ОГЭ, ЕГЭ: помимо статистического отчёта средних, максимальных баллов по предметам (иностраный язык, русский язык, литература, физика, химия) необходимо определять причины появления типичных ошибок, предлагать способы их устранения; городским методическим объединением учителей русского языка нужно обратить внимание на участие обучающихся 11-х классов в итоговом сочинении (изложении), на итоги апробации формата итогового собеседования для обучающихся 9-х класса по русскому языку.

В данном направлении муниципальной методической службой проведено совещание руководителей ГМО, где освещены замечания по итогам проверки деятельности Министерством образования Оренбургской области и даны рекомендации по их устранению. Руководителями городских методических объединений вносятся коррективы в планы работы на 2017–2018 уч.г., ведется подготовка к собеседованию по итогам учебного года. На заседания городских методических объединений в рамках единого методического дня (март 2018) приглашены учителя-эксперты ОГЭ и ЕГЭ с освещением вопросов по подготовке обучающихся к ГИА.

Наиболее пристального внимания сегодня требует работа с определенными группами учителей.

Во-первых, с учителями иностранного языка – в связи с введением обязательного ЕГЭ по иностранному языку в 2022 году. Работа по подготовке к сдаче данного экзамена должна вестись в соответствии с результатами НИКО, в том числе отработка методик подготовки обучающихся, формирование коммуникативных компетенций обучающихся и т.п.

Следующая группа – педагоги, реализующие математическое образование. В соответствии с Концепцией развития математического образования в Российской Федерации в данной системе задействованы воспитатели дошкольных, учителя общеобразовательных организаций и педагоги дополнительного образования.

Необходимо особое внимание к реализации Концепции нового учебно-методического комплекса по отечественной истории, основанной на историко-культурном стандарте, что продиктовано введением в 2020 году обязательного устного экзамена по данному предмету.

Принятие Концепции преподавания русского языка и литературы в Российской Федерации делает необходимым создание и внедрение в образовательную деятельность методик преподавания русского языка и других учебных предметов в условиях многоязычия, требует совершенствования методик и приемов формирования интереса современного обучающегося к чтению, использование потенциала учреждений культуры.

В методической работе с педагогическими работниками дошкольных образовательных организаций следует использовать активные методы, развивать практико-ориентированные формы проведения методических объединений педагогов с привлечением профессорско-преподавательского состава вузов.

Одной из приоритетных задач, стоящих перед муниципальной методической службой, является научное и учебно-методическое обеспечение, психолого-педагогическое сопровождение процесса обновления системы непрерывного образования педагогических и руководящих работников.

Востребованными формами повышения профессионального мастерства руководящих и педагогических работников образовательных организаций остаются такие профессиональные сообщества, как Школы молодого руководителя, молодого заместителя, молодого учителя «Ориентир», начинающего педагога-психолога, мастерская социального педагога. Стали традиционными городской слет молодых педагогов, День молодого специалиста в образовательных учреждениях.

В течение 2017 года муниципальной методической службой были проведены:

- 73 обучающих семинара;
- 51 мастер-класс;
- 67 публичных презентаций и творческих отчетов как лучших общеобразовательных организаций, так и педагогов-лидеров;
- мониторинг условий деятельности социальных педагогов в ОО;
- встречи за «круглым столом», панорамы открытых уроков.

В 2017 году на базах общеобразовательных организаций в рамках муниципальной службы работали:

- 7 стажерских площадок для молодых учителей;
- 8 опорных площадок по реализации курса ОРКСЭ;
- 11 микрогрупп социальных педагогов;
- 5 региональных (базовых) площадок по реализации ФГОС дошкольного образования;
- Федеральная инновационная площадка на базе ДОО № 3 по проблеме «Механизмы внедрения системно-деятельностного подхода с позиции непрерывности образования (ДО – НОО – ОО)»;
- 9 муниципальных ресурсных центров дополнительного образования;
- экспертные группы педагогических работников учреждений дополнительного образования.

Деятельность данных профессиональных сообществ – это цикл практических семинаров по проблемам методического сопровождения деятельности образовательных организаций, лекции, семинары, дискуссии, тренинги, практические занятия, обмен опытом, самообразование и другие формы. В работе

принимают участие преподаватели ведущих вузов города, опытом методической работы делятся руководители и заместители, опытные педагоги, передающие позитивный опыт своей работы.

Выделим, что в городе реализуется системный подход в работе с руководителями и заместителями руководителей общеобразовательных организаций по вопросу разработки основных образовательных и рабочих программ. Состояние рабочих программ изучается в ходе проведения Дней управления образования. На консультациях, собеседованиях и совещаниях анализируются нормативные документы по программному обеспечению. Для заместителей руководителей на семинарах освещаются вопросы реализации требований к состоянию рабочих программ, конструирования учебных планов общеобразовательных организаций. До сведения всех учителей города Оренбурга доведены требования к структуре и содержанию рабочей программы.

Сегодня в целях оказания методической помощи образовательным организациям на базе МОАУ «Начальная общеобразовательная школа № 75» открыт консультационный пункт по разработке рабочих программ, тематического планирования как составляющих частей основной образовательной программы начального общего образования, учреждения имеют возможность получить квалифицированную консультацию в МБУ «Импульс-центр».

В помощь педагогам дошкольных образовательных организаций разработаны методические рекомендации:

- по планированию, организации и реализации различных видов образовательной деятельности;
- по составлению методических пособий для индивидуальной работы;
- по созданию воспитательно-образовательного методического комплекса по всем образовательным областям;
- по организации работы с родителями.

Проводятся консультации по разработке локальных актов и педагогической документации: программ развития, перспективно-тематических планов, планов-конспектов непосредственной образовательной деятельности, дидактического материала.

Таким образом, многолетний опыт работы по созданию методического сопровождения программно-методического обеспечения образовательного процесса позволяет судить о существенных позитивных результатах. Вместе с тем, нам предстоит еще очень большая работа, т.к. на сегодняшний день имеются определенные сложности:

- ООП НОО не соответствует требованиям ФГОС в части несоответствия требований к пояснительной записке, программе формирования экологической культуры, вариативности форм психолого-педагогического сопровождения участников образовательного процесса (СОШ 3, 5, 9, 10, 15, 16, 49, 56, 62, Лицей 2);
- ООП ООО не соответствует требованиям ФГОС в части программы развития универсальных учебных действий (СОШ 15, 56, 62), программы коррекционной работы (СОШ 4, 15), системы условий реализации программы (СОШ 11, 21), программ учебных предметов (СОШ 49);

– типичными нарушениями в содержании рабочих программ являются неполный объем разделов: планируемые результаты, содержание, оценочные и методические материалы (СОШ 1, 4, 6, 9, 54, 62, 65, Лицей 2), обязательный минимум основного и среднего общего образования; учителями при разработке рабочих программ не формируется контрольно-оценочный материал;

– наблюдается несоответствие программ учебному плану.

Подобные тенденции присутствуют в программах курсов внеурочной деятельности.

В нарушение п. 2.9. приказа Министерства образования и науки Российской Федерации от 19.12.2014 г. № 1598 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья» разработаны адаптированные основные образовательные программы начального общего образования в ОО города.

В нарушение ст.12, ст.79 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образовательными организациями города разработаны адаптированные основные образовательные программы основного общего образования.

Требует методического сопровождения организация работы педагогов с обучающимися с ОВЗ, т.к. наблюдается недостаточная психологическая и профессиональная готовность педагогов к реализации адаптированных образовательных программ и развитию системы инклюзивного образования, а также разработка реализуемых программ для данной категорий обучающихся, в соответствии с действующим законодательством.

Важное место в структуре муниципальной методической службы занимают конкурсный отбор лучших учителей, реализующих общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, на получение денежного поощрения за высокие достижения в педагогической деятельности, получившие общественное признание, конкурсы профессионального мастерства работников муниципальной системы образования «Учитель города Оренбурга», «Сердце отдаю детям», «Педагогический дебют», «Мой лучший урок», «Лучший методический кабинет г. Оренбурга», «Лидер в образовании», конкурсные отборы лучших общеобразовательных организаций.

В канун Дня учителя присуждаются именные премии заслуженных учителей РСФСР, первопроходцев педагогического творчества В.М. Барбазюка и А.И. Морозова.

Образовательные организации имеют стабильно высокие результаты, характеризующие качество их деятельности и признание на областном и федеральном уровнях.

Вместе с тем сегодня наблюдается снижение количества участников конкурсов. Это объясняется и тем, что отсутствует методическое содействие и сопровождение педагогов методическими службами образовательных организаций. Поэтому педагоги не уверены в своих профессиональных умениях, снижен уровень самооценки и мотивации. Мы считаем, что данному вопросу необходимо уделить

особое внимание, планируем проведение ряда мероприятий для руководителей по созданию мотивационных компонентов диссеминации педагогического опыта.

Мы пришли к выводу о необходимости отслеживания развития педагогического творчества и достигнутых результатов.

Конкурс «Лучший методический кабинет г. Оренбурга» выявил следующую проблему – в 76 % общеобразовательных организаций отсутствуют отдельные методические кабинеты. Это можно объяснить объективными причинами, но не избавляет нас от принятия соответствующих шагов по исправлению ситуации – в каждой организации должно быть обеспечено место для методического кабинета.

Сегодня осуществляется целенаправленная поддержка лучших учителей, способствующая выявлению и распространению успешных образцов инновационной практики и нового качественного образования во всей муниципальной системе образования.

В данном направлении осуществляется разнообразная деятельность: созданы и пополняются муниципальные банки (резерва руководящих работников образования; учителей, выпускники которых показывают стабильно высокие результаты, учителей, нуждающихся в методической поддержке; актуального педагогического опыта «Золотые россыпи педагогической мысли» (в 2017 г. пополнен материалами СОШ № 23 и 85); дополнительных общеобразовательных программ, реализуемых в учреждениях дополнительного образования города; программ курсов внеурочной деятельности; творческих работ социальных педагогов, психологов, педагогов-библиотекарей и т.д.); работают виртуальные методические кабинеты; продолжается выпуск журнала для классных руководителей «Доверие»; электронной газеты «Оренбургский психолог», работают сайты МБУ «Импульс-центр» «Логопед 5б»; развивается методический сервис, который выступает как комплекс адресных, дифференцированных методических услуг и как процесс методического сопровождения образовательных запросов педагогов; осуществляется модель тьюторского сопровождения инновационных проектов в муниципальной системе образования; в каждой дошкольной образовательной организации создана медиатека для всех участников образовательного процесса, которая содержит широкий спектр электронных образовательных ресурсов, научно-методических и профессиональных периодических изданий, педагогический опыт сотрудников учреждения, электронных разработок конспектов НОД, игрового дидактического сопровождения, информационно-методические материалы по ФГОС дошкольного образования. Благодаря данным формам работы в 2017 году на 20% увеличился процент диссеминации опыта работы через публикацию материалов в печатных изданиях: «Дошкольное воспитание», «Воспитатель ДОУ», «Управление ДОУ», «Детский сад от А до Я», «Оренбургский психолог» и др.; значимым событием в текущем году в Оренбурге явился I Региональный фестиваль успешных образовательных практик «От лучшей практики к лучшему результату». Педагоги имели возможность изучить и представить лучший педагогический опыт по реализации ФГОС ДО в дошкольном образовательном пространстве, по совершенствованию качества и результатов образовательной деятельности.

Вместе с тем в деятельности муниципальной методической службы существуют затруднения, выявленные в 2017 году в ходе проверки Министерства

образования Оренбургской области и уже озвученные. На основании замечаний был разработан комплексный план мероприятий по их устранению и учету в дальнейшей работе.

В рамках реализации плана за период январь – март 2017 г. выполнено:

– Постоянно осуществляется контроль за реализацией ООП (НОО, ООО) в части содержания образования (соответствие рабочих программ учебному плану), планирования условий в рамках Дней управления образованием в школе.

– Увеличено количество консультаций по приведению в соответствие с требованиями ФГОС основных образовательных и рабочих программ.

– В рамках единого методического дня (январь, март 2018) проработаны проблемные вопросы подготовки обучающихся к ОГЭ и ЕГЭ, выполнения КИМов, анализа пробных экзаменов и мониторинговых работ и т.д.

– На заседаниях городских методических объединений для педагогов-психологов в январе 2018 г. освещены вопросы нормативного обеспечения работы с обучающимися с ОВЗ для учета при разработке адаптированных ООП. С педагогами дошкольных образовательных организаций в феврале 2018 г. проработаны требования к написанию календарного плана; проведены занятия в соответствии с ФГОС ДО и их анализ. Разработаны рекомендации по самоанализу занятия, по реализации части Программы, формируемой участниками образовательных отношений, по организации развивающей предметно-пространственной среды в соответствии с действующим законодательством.

– На базе СОШ № 87 в феврале 2018 г. проведен семинар-тренинг «Подготовка ОО к итоговому собеседованию в 9 классах» с предоставлением информации по нормативным требованиям и опыта работы с обучающимися на уроках гуманитарного и других циклов в рамках учебного плана.

– В феврале, марте 2018 г. проведены панорамы открытых уроков и стажерские площадки с целью обмена опытом по реализации требований ФГОС в образовательном процессе, его обобщения и трансляции.

Современные подходы к деятельности муниципальных методических служб проявляются в актуализации продуктивного использования методов, форм и содержания методической работы, активном участии в инновационной деятельности и творческих проектах, способности разрабатывать и внедрять новые образовательные программы и педагогические технологии.

Эффективным элементом такой структуры, на наш взгляд, как задачи на ближайшую перспективу будут являться:

1. Приведение в соответствие нормативно-правовое обеспечение деятельности муниципальной методической службы.

2. Совершенствование деятельности научно-методического совета ММС.

3. Совершенствование содержания работы городских методических объединений в части анализа и планирования деятельности, анализа результатов проверочных работ, ОГЭ и ЕГЭ, анализа и самоанализа уроков и занятий, использования практико-ориентированных форм работы с приглашением опытных учителей-предметников, учителей-экспертов ОГЭ и ЕГЭ, председателей предметных комиссий.

4. Дальнейшее развитие системы поддержки активно работающих педагогических коллективов, педагогических работников.

5. Формирование экспертного сообщества города через организацию деятельности экспертных групп (проектных команд) для решения конкретных задач, в том числе использование потенциала образовательных учреждений и педагогов, получивших признание в рамках педагогических конкурсов и достигших высоких результатов в профессиональной деятельности.

6. Проведение методического аудита образовательных учреждений и экспертизы программно-методического обеспечения образовательной деятельности с привлечением опытных учителей с целью приведения основных образовательных программ, рабочих программ в соответствие с требованиями ФГОС.

7. Развитие банков педагогической информации: инновационных программ развития образовательных учреждений, инновационных образовательных продуктов-проектов, разработанных слушателями в ходе методических мероприятий, конспектов уроков и занятий, прошедших внутреннюю и внешнюю экспертизу.

8. Трансляция позитивного опыта методической деятельности образовательными организациями повышенного уровня.

9. Пристальное внимание к организации системы подготовки выпускников к ГИА различных форм через построение индивидуальных учебных траекторий для каждого обучающегося по каждому предмету.

10. Усиленное использование ресурсов сети «Интернет» для совершенствования сетевого взаимодействия заместителей заведующих по воспитательно-образовательной и методической работе и педагогами ДОО, между учителями школ.

11. Организация взаимного сотрудничества ресурсных (опорных, базовых) муниципальных образовательных организаций и ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный педагогический университет», ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет», ГБПОУ «Педагогический колледж им. Н.К. Калугина» г. Оренбурга по обмену передовым опытом работы по актуальным направлениям развития муниципальной методической службы г. Оренбурга.

Литература

1. Аллагулов, А.М. Повышение качества и доступности образования – стратегическая задача органов местного самоуправления / А.М. Аллагулов, Н.А. Гордеева // Муниципалитет. – 2014. № 9. С. 44 – 48.

2. Аллагулов, А.М. Реализация системы приоритетной государственной политики в области образования на муниципальном уровне / А.М. Аллагулов, Н.А. Гордеева // Актуальные проблемы государственного, регионального и муниципального управления: теория, аналитика, практика: сб. ст. / Ред. кол. О.М. Масюто [и др.]; отв. ред. Е.В. Годовова; Оренбургский филиал РАНХиГС. Оренбург. ООО «Типография «Агентство Пресса», 2017. Т.1. С.268 – 275.

3. Костылева С.Ю. О проекте Федеральной целевой программы развития образования на 2016 – 2020 годы / С.Ю. Костылева, С.В. Петрова, Н.Е. Поповичева, А.М. Аллагулов, С.Ю. Неклюдов, Н.Н. Калмыков // Alma mater. Вестник высшей школы. 2016. № 2. С. 5 – 12.

Возрождение института кураторства в вузе в условиях посткризисного развития с целью повышения эффективности воспитательной работы с молодёжью

Активными субъектами в рамках модернизации образовательного пространства вузов России признаются:

- институты семьи и государственной власти;
- представители профессионально-педагогических и студенческих сообществ;
- научных, культурных, общественно-политических, коммерческих и т.п. организаций.

Особое значение при этом придается сложившейся в вузе системе кураторства, роль которого для успешности учебно-воспитательного процесса в вузе, личностного развития студентов отмечена в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», ФГОС ВО, в других нормативных документах [14].

Исследование аспектов воспитательной деятельности куратора студенческого континуума освещено в работах Т.П. Бугаевой, С.В. Винокурова, С.М.Годника, Л.Д. Деминой, Е.А. Евсина, Ю.И. Иванкина, И.И. Кобыляцкого, А.В. Кондрашовой, Е.Н. Кролевецкой, В.С. Листенгартена, А.Н. Максимова, А.Е. Мармазинской, И.И. Мирного, Б.А. Смирнова и др., посвященных основному функционалу и обязанностям куратора студенческой группы.

Исследования Б.Г. Ананьева, Ф. Ариеса, В.В. Давыдова, Т.А. Евтеевой, И.С. Кона, И.Ю. Кулагиной, А.Е. Личко, А.В. Морозова, А.В. Мудрика, Н.М. Пейсахова, А.А. Реана, С. Холла, П.М. Якобсона и др. нацелены на изучение особенностей юношеского возраста.

Являясь синонимом терминов «попечитель» и «опекун», куратор в Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова трактуется как человек, наблюдающий за кем или за чем-либо, или же как студент-медик, анализирующий динамику заболевания у больного, прикрепленного к нему в клинике [11].

В исследованиях последних лет повышенное внимание уделяется проблеме кураторства в контексте управления воспитательным процессом в высшей школе (В.Ш. Гузаиров, Н.С. Данилкова, И.Б. Игнатова, Н.В. Киреева, М.В. Николаев, В.С. Шилова и другие). Проблемам кураторской деятельности посвятили свои исследования В.П. Балицкий, А.Г. Белицкий, В.А. Бутенко, В.С. Иванова, Т.А. Мирошина, О.Ю. Рыбка, Т.А. Ульрих, В.В. Умрихин, Т.П. Царапина и др. Большое значение придается вопросам регулирования субъект-субъектных отношений между куратором и студентом, а также влияния деятельности куратора на профессиональное, гражданско-нравственное и культурное становление студентов (Е.К. Кролевецкая, М.Д. Мартынова, Т.Г. Угрюмова, И.В. Филина, Л.Н. Фоломейкина и др.).

В частности, в целом ряде исследований подчеркивается, что, поступив в высшее учебное заведение, вчерашний школьник попадает в атмосферу абсолютно новой для него во всех отношениях системы образования. Новая среда

существенным образом отличается от школьного обучения в организации, содержании, по своим основным целям и направлениям. Первый семестр обучения – это сложный переходный этап в адаптации студента к новой системе обучения [9].

Быстрое и успешное привыкание первокурсника к новым условиям жизни вуза выступает залогом успешности в овладении им выбранной профессией. Ведущую роль в адаптации студентов играет куратор академической учебной группы. Задействование резерва института кураторства в процессе воспитания, аргументация приоритетности проблемы стали особенно значимыми в кризисный период современного государства (И.С. Болотин, С.В. Дармодехин, И.М. Ильинский, В.С. Кагерманьян, В.М. Лопаткин, С.И. Плаксий, В.А. Садовничий, В.Я. Суртаев, Ф.Р. Филиппов, В.Д. Шадриков и другие).

К сожалению, практически во всех исследованиях учеными констатируется, что в большинстве высших учебных заведений Российской Федерации воспитательные системы подверглись деструкции, детерминируется стихийность воспитательного процесса, преобладание рекреационно-развлекательного характера воспитательного процесса в ущерб его духовно-нравственному потенциалу [4; 7; 8; 10; 12; 13].

В современных реалиях институт кураторства по многим параметрам не соответствует предъявляемым критериям, поскольку в немалой степени ограничивается только констатацией рутинных обязанностей, и, чаще всего, работает на основе подсознательных интенций при осуществлении воспитания среди молодежи и принятия адресных решений без учета характерологических особенностей личности обучающихся.

Исходя из гуманистической парадигмы современного образования, Л.И.Шумская выделяет следующие основные компетенции куратора: воспитательную; психодиагностическую; коммуникативную; организаторскую; функцию самосовершенствования [15].

В совокупности, по мнению ученого, это все отражает культуру педагогического труда, проявляющуюся в установке на студента в плане созидательного взаимодействия, веры в его возможности и индивидуально-личностный потенциал, а также в плане активного содействия профессиональному, гражданскому и духовно-нравственному становлению личности студента.

Большое воспитательное значение имеет открытость межличностного общения между куратором и студенческой группой, которая основана на доверии и взаимопонимании [5]. Это обуславливает взаимную заинтересованность, возникающую в результате совместной деятельности, проведения досуга. Более того – постоянное и тесное общение куратора с молодыми людьми позволяет «высветить» реальный нравственный облик каждого члена учебной группы, его слабые и сильные стороны. С искренностью, доверием и правдивостью связывают действенность формирования у студентов адекватных жизненных ориентиров и целей [3; 6]. Интересен подход к определению качеств куратора учёными-психологами, которые относят студентов младших курсов вуза к одной из наиболее уязвимых социальных групп, отмечая их повышенную тревожность, нелабильность эмоционального фона, быструю смену настроения и др.

Поиск инновационных подходов к воспитанию в высшей школе обусловил необходимость обращения к интегративному, системному подходу в плане изучения

предназначения и возможностей педагога-куратора, а также всех субъектов, реализующих данную деятельность [1]. Именно поэтому, по нашему мнению, необходимо конкретизировать основные функции и направления воспитательной деятельности куратора студенческого коллектива, что связано, в том числе, и с разработкой инновационных подходов к актуализации воспитательной деятельности куратора в вузе. Вопрос об инновации воспитательных систем в образовательных структурах с опорой на российский опыт воспитания в контексте социализации предыдущих поколений все чаще дискутируется.

Отметим, что основополагающими профессиональными качествами куратора, на наш взгляд, должны быть следующие:

- общий и педагогический кругозор;
- педагогическое смысложизненное ориентирование;
- педагогическое прогностическое мышление;
- педагогическая прозорливость;
- педагогическая аналитичность;
- педагогическая просоциальная позиция;
- педагогическая гибкость и мобильность;
- педагогическая самоактуализация и самопознание, критика [2].

Развивая представленное в научно-методологической литературе видение деятельности куратора, позволим себе выделить следующие функции его воспитательной работы:

1. *экзистенциальная функция*, предполагающая отбор, систематическую работу по модификации цели и задач, строительство профессиональной и витальной позиции студентов, обучение их умениям прогнозировать результат проделанной работы и мобильно реагировать на изменившийся социальный заказ общества и государства;

2. *диагностическо-коррекционно-фасилитирующая функция*, которая обуславливает изучение личности студента в соответствии с имеющимися методиками, учитывая информацию преподавателей, работающих в данной группе; контроль за успеваемостью и посещаемостью учебных занятий студентами; коррекцию поведения студентов, ориентацию их на здоровый образ жизни, помощь в овладении конструктивной жизненной позицией;

3. *функция тактико-стратегического управления коллективом*, что включает разработку дел с учетом актуальных задач и целей воспитания в современном социуме; направление деятельности студентов, ориентированной при необходимости на коррекцию личностно-нравственных качеств; на консолидацию коллективного студенческого самоуправления как самоорганизующей структуры;

4. *просоциальная функция*, которая обеспечивает внимание куратора к нуждам студента, организацию помощи нуждающимся, больным, отстающим студентам, инициирование участия в социальных общественно значимых проектах и т.п.;

5. *мотивационно-познавательная функция*, или деятельность в направлении развития учебного и научного исследования, творчества, привлечение к участию в научно-практических конференциях, олимпиадах, кружках и т.п.;

6. *прогностическая функция куратора*, предполагающая владение умением

предвидеть те ситуации, которые могут возникать при организации процесса воспитания, и, если они будут носить негативный оттенок, применить технологии мобильного реагирования с учетом сложившейся ситуации;

7. *коммуникативная функция*, которая обеспечивает информирование студентов о наиболее важных мероприятиях, рефлексию в рамках изучения мнения студентов; организации самоанализа и конструктивной самокритики.

Таким образом, можно констатировать, что содержание деятельности вузовского преподавателя, куратора, на современном этапе развития высшей школы претерпевает принципиальные изменения. Он уже не может ограничиваться только трансляцией студентам профессионального, духовно-нравственного и культурного опыта, а обязан стимулировать у них потребность в самовоспитании. Педагог поддерживает личностное становление студентов посредством совместной продуктивной деятельности. Меняется воспитательная функция кураторов в учебном процессе. Им отводится роль консультантов, советчиков и помощников студента в обретении последним своей активной жизненной позиции. Преподаватель обязан поддержать и подвести студента к правильному выбору стратегии вузовской жизнедеятельности и очертить пространство возможного выбора жизненных целей.

Литература

1. Бугаева Т.П. Деятельность куратора в современном вузе: дис. канд. пед. наук. Кузбасс, 2010. 264 с.

2. Горшкова М.А. К проблеме воспитания человека и гражданина в процессе обучения в вузе // В сборнике: Социально-ориентированное проектирование системы формирования гражданской идентичности учащейся молодежи в поликультурном образовательном пространстве // Материалы Международной научно-практической конференции. В 2-х томах. Т. I. Казань: «Данис», 2018. С. 153 – 161.

3. Ларина Е.В. Компетентностный подход к оценке потенциала преподавателя высшей школы // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2011. № 1 (14). С. 282 – 284.

4. Морозов А.В. Образование как основа духовно-нравственного воспитания и оздоровления личности // В сборнике: «Человек – образование – профессия» // Материалы V Международной научно-практической конференции. М.: ПИ РАО, МГППУ, 2009. С. 38 – 42.

5. Морозов А.В. Общение и мышление // В книге: Психология общения / Горянина В.А. М.: Академия, 2002. С. 37-41.

6. Морозов А.В. Поиск человеком смысла жизни как пути повышения ее качества // В сборнике: Социальный мир человека. Вып. 3 // Материалы III Всероссийской научно-практической конференции «Человек и мир: конструирование и развитие социальных миров» / Под ред. Н.И. Леонова. Ижевск: ERGO, 2010. С. 242 – 245.

7. Морозов А.В. Проблема духовно-нравственного и патриотического воспитания молодежи в современном российском обществе // В сборнике: Воспитание и образование молодежи на традициях и культуре российского казачества // Материалы Международной научно-практической конференции. М.: Изд. «Миттель Пресс», 2012. С. 117 – 121.

8. Морозов А.В., Бозина Т.В. Воспитание духовности как государственная проблема // В сборнике: Духовно-нравственная культура преподавателя ВУЗа XXI века // Материалы Международной научно-образовательной конференции «Духовное возрождение на основе синтеза науки, религии, культуры, образования». – М.: МГТА, 2002. – С. 78 – 79.

9. Морозов А.В., Чебыкина А.В. Адаптивность обучающихся как детерминанта здоровьесберегающих образовательных технологий // В сборнике: Актуальные проблемы государственного, регионального и муниципального управления: теория, аналитика, практика // Сборник статей. Оренбург, 2017. С. 22 – 27.

10. Никитов Н.И., Морозов А.В. Профилактическая работа среди учащейся молодежи по формированию устойчивости к внешнему деструктивному воздействию // В сборнике: Социально-ориентированное проектирование системы формирования гражданской идентичности учащейся молодежи в поликультурном образовательном пространстве // Материалы Международной научно-практической конференции. В 2-х томах. Т. II. Казань: «Данис», 2018. С. 60 – 68.

11. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка // [Электронный ресурс] URL: <http://ozhegov-online.ru/> (дата обращения: 28.02.2018)

12. Рудзинская Е.В., Морозов А.В. Влияние средств массовой информации на формирование духовно-нравственных ценностей современных подростков // В сборнике: Инновационное развитие современной экономики: теория и практика // Материалы VIII Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. М.: Изд. Центр ЕАОИ, 2012. С. 796 – 800.

13. Ходько А.Ф. Педагогическое сопровождение формирования нравственного сознания студентов // Образование и наука. 2015. № 6 (125). С. 143 – 153.

14. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» // [Электронный ресурс] URL: http://legalacts.ru/doc/273_FZ-ob-obrazovanii/ (дата обращения: 03.03.2018)

15. Шумская Л.И. К вопросу об оценке качества воспитательной работы вуза // Высшая школа. 2004. № 3. С. 8 – 15.

Л.Р. Залилова
г. Стерлитамак

Политика в области материнства и детства в Башкирской АССР в первые годы власти большевиков

Семья на протяжении многих веков остается одним из главных социальным институтом общества. В последние десятилетия политика государства в области поддержания семьи, материнства, отцовства и детства является приоритетной. В Республике Башкортостан, как и во всех субъектах Российской Федерации, предпринимаются меры, направленные для улучшения жизни семей с детьми, поддержки матерей при рождении детей, обеспечения жильем, детскими дошкольными учреждениями, а также для устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Несмотря на положительную динамику, институт брака и семьи в целом продолжает переживать кризис, начатый еще

в конце 1990-х гг. в результате социально-экономической и политической нестабильности в стране.

С приходом к власти большевиков политика по охране материнства и детства была провозглашена приоритетной для государства. 20-е годы XX века стали периодом для формирования и становления советской системы в данном направлении. В Башкирской АССР реализация данного направления началась с 1922 года в связи с тем, что регион располагался относительно далеко от центра, к тому же полиэтнический состав населения, частичное сохранение патриархальных отношений и религиозно-бытовые воззрения жителей края.

В реализации охраны материнства и детства руководством Башкирской АССР были поставлены такие задачи, как сохранение здоровья беременных женщин, повышение уровня квалифицированной помощи в родах, снижение детской смертности и т.д. Для было поручено создание специальных консультационных пунктов для обслуживания матерей с грудными детьми, дом грудника, молочные кухни [4, Л. 15]. Так, уже в 1923–1924 гг. в г. Уфе, Стерлитамаке открылся ряд таких учреждений для матерей с детьми как детские больницы, ясли, дома матери и ребенка, консультации для беременных женщин [8, С. 132]. В августе 1924 г. в г. Уфа возник первый родильный дом [2, С.291]. Число родильных мест возросло ежегодно. Если в 1924 г. их было родильных коек насчитывалось около 70, то к 1926 г. их число возросло в два раза и насчитывалось 140 [1, С. 163]. К 1928 году за квалифицированной медицинской помощью обращалось 60 % рожениц, то на селе 95 % предпочитали обращаться к повитухам и знахаркам. [7, Л. 174].

Первые мероприятия по охране материнства и детства дали первые положительные результаты – наметился рост рождаемости. Так, в 1924 году на 1000 человек число новорожденных составляло 49,0, в 1925 – 50,5, в 1926 – 51,3 [6, Л. 32].

Около фабрик и заводов были организованы ясли для детей, чтобы матери могли накормить ребенка в период рабочего времени. Ясли подразделялись на районные, которые охватывали определенный район города, и фабричные, которые обслуживали конкретный завод или фабрику. В сельской местности организовывались ясли на период полевых работ [4, Л. 15]. Детских ясель на постоянной основе по Башкирской АССР к 1930 г. насчитывалось 28, 12 из которых были расположены в черте городов; 16 – в колхозах и совхозах [5, Л. 23 – 24].

Взамен постоянным яслям предпочтение отдавалось чаще сезонным, где условия содержания детей оставались в плохом состоянии. По плану летних яслей в БАССР к 1930 г. должно быть организовано в количестве 535. В реальности было сформировано 315 яслей, из них 268 в сельской местности. Активисты Красного креста, представители женских отделов проводили «недели ребенка», «недели охраны материнства и младенчества», целью которых было решение проблем организации ясельных групп, материально-финансовых затрат (пошив одежды для детей, сбор пожертвований и т.д.).

Острой проблемой, с которой столкнулись власти региона, стала проблема подкидывания детей. Чаще всего оставляли детей в возрасте от 2–3 недель и одного месяца. Главной причиной подкидывания была безработица среди женщин. Для решения данной проблемы властями было принято решение выплачивать

пособия матерям по 6 р. С организацией выдачи государственных пособий подкидышам детей значительно уменьшилось [5, Л. 23-24]. По распоряжению Наркомздрава БАССР в Уфе в октябре 1924 г. был открыт дом для матерей-одиночек, чьи мужья погибли в годы Гражданской войны и голода [3, С. 23.].

Таким образом, с приходом к власти большевиков в Башкирской АССР было положено начало государственной политики в области материнства и детства. Несмотря на ряд первичных положительных результатов, социальные условия, обусловленные низким материальным и культурно-санитарным уровнем населения края, а также сохранившиеся элементы патриархальных устоев сильно препятствовали улучшению ситуации в регионе.

Литература

1. Женское движение в Башкортостане. 1900–1941: Сборник документов и материалов. Уфа: Гилем, 2007. 274 с.

2. История Уфы. Краткий очерк. 2-е изд., исправл. и доп. Уфа: Башкирское книжное издательство, 1981. 608 с.

3. Кулагина А. А. Становление советского здравоохранения в Башкирии (1917–1941). Уфа : [б. и.], 1990. 63с.

4. НА РБ Ф. 444. Оп. 1. Д. 398. Л. 15.

5. НА РБ. Ф. 122. Оп. 5. Д. 202. Л. 23–24.

6. НА РБ. Ф. Р.-394. Оп. 2. Д. 599. Л. 32.

7. НА РБ. Ф. Р.-394. Оп. 2. Д. 602. Л. 174

8. Сулейманова Р.Н. Из истории охраны материнства и младенчества в Башкортостане // Ватандаш. 1999. № 9. С.131 – 137.

Н.В. Иноземцева
г. Оренбург

Развитие читательской грамотности у бакалавров неязыковых вузов в процессе реформы образования

В условиях активного развития информационного пространства вопрос о развитии «общества читателей» становится одним из значимых и актуальных. Определенное снижение интереса к чтению – сегодня общемировая тенденция, и во многих странах предпринимаются активные попытки этому противодействовать, исходя из понимания роли чтения для развития любой страны.

Читательская грамотность считается базовым комплексом навыков и умений. Умение грамотно читать и понимать смысл текста является основным для работы с информацией. Вопрос грамотности был впервые поставлен в 1994 г.

Исторически термин «грамотность» означает владение инструментом (культурным средством), позволяющим получать и передавать информацию в виде письменного текста. Слово «грамотность» произошло от греческого «*grammata*» – чтение и письмо.

Грамотность как определённая степень владения навыками устной и письменной речи является одним из важнейших показателей культурного уровня населения. Конкретное содержание понятия «грамотность» меняется на различных

этапах экономического и политического развития общества вместе с повышением его культурных запросов [6].

По определению «читательская грамотность» понимается как:

- способность к осмыслению письменных текстов;
- рефлексии на них;
- способность использовать их содержание для достижения различных целей.

Овладеть читательской грамотностью – это значит:

- понимать текст;
- размышлять над его содержанием;
- оценивать его смысл и значение;
- излагать свои мысли о прочитанном;
- интерпретировать текст.

Таким образом, читательская грамотность в определённой степени должна быть сформирована на начальной ступени образования. Далее она получает своё развитие и, совершенствуясь, переходит в читательскую компетентность.

Развитие читательской грамотности на занятиях английского языка является сложным аспектом в процессе обучения бакалавров неязыкового вуза. Однако, применяя разнообразные стратегии и приемы работы, данный процесс становится реальным.

Стратегия чтения (по Н.Н. Сметанниковой) представляет собой группу действий и операций, организованных для достижения цели – полноценного освоения содержания текста – и подчиненных движению к ней. Она включает в себя план, программу операций, совершаемых читателем с текстом, таких как анализ и синтез получаемой информации, оценку собственного понимания текста, размышление о читаемом, отношение к нему [3].

Авторы зарубежных англоязычных методик также выделяют несколько видов и умений чтения, которые способствуют решению тех или иных коммуникативных задач, связанных с использованием письменных текстов:

- Skimming (определение основной темы/идеи текста);
- Scanning (поиск конкретной информации в тексте);
- Reading for detail (детальное понимание текста не только на уровне содержания, но и смысла) [1, с. 35].

Все эти виды работ применяются нами на занятиях по английскому языку в неязыковом вузе и приводят к поставленной цели – развить читательскую грамотность обучающихся.

Кроме этого, нами выделены приемы, которые также способствуют развитию читательской грамотности у бакалавров неязыковых вузов.

1. Приём «Thick and Thin» questions («Тонкие и толстые» вопросы).

«Тонкие» вопросы – вопросы, требующие простого, односложного ответа; «толстые» вопросы – вопросы, требующие подробного, развёрнутого ответа. Стратегия позволяет формировать умение формулировать вопросы и умение соотносить понятия. После прочтения небольшого текста бакалаврам предлагается сформулировать по три «тонких» и три «толстых» вопроса, связанных с прочитанным произведением.

Затем они опрашивают друг друга, используя таблицы «толстых» и «тонких» вопросов.

«Thick» questions («Толстые» вопросы):
Explain WHY...? (Объясните почему....?)
Why do you think so...? (Почему вы думаете....?)
Suppose what could be if... ? (Предположите, что будет, если...?)
What's the difference...? (В чём различие...?)
Why do you think...? (Почему вы считаете....?)
«Thin» questions («Тонкие» вопросы):
Who...? What...? When...? (Кто...? Что...? Когда...?)
May be...? (Может...? Мог ли...?)
Could have been ...? Will be...? (Было ли...? Будет...?)
Do you agree ...? (Согласны ли вы...?)
Is it true...? (Верно ли...?)

2. Приём «Different types of questions» («Вопросы разных типов»).

В английском языке существуют пять типов вопросов, с помощью которых можно уточнить, выяснить информацию.

3. Приём «True or False statements» («Верные и неверные утверждения»).

Универсальный прием, способствующий актуализации знаний и активизации мыслительной деятельности. Данный прием дает возможность быстро включить обучающихся в мыслительную деятельность.

Стратегия формирует умение оценивать ситуацию или факты, умение анализировать информацию, умение отражать свое мнение. Предлагается выразить свое отношение к ряду утверждений по правилу: «верно», «неверно».

Выполнение подобных заданий обеспечивает развитие навыков мыслительной деятельности, отдельных интеллектуальных умений, что способствует совершенствованию навыков читательской грамотности.

Кроме чтения текстов и выполнения определенных заданий, нами используются различные проекты, способствующие развитию читательской грамотности.

Проект «Biography of the Book» («Биография книги»). Цель его заключается в том, чтобы в совместной деятельности бакалавров и педагога-предметника воссоздать биографию книги и таким образом определить ее ценность.

В ходе проекта участники обязаны прочесть книги, представить и обсудить сложившиеся впечатления о ней, собрать и проанализировать материалы: сведения о биографии ее создателя в различных информационных справочниках, авторские письма, дневники, записные книжки, статья-отклики и др. При работе над проектом получает развитие информационная компетентность бакалавров: им приходится ориентироваться в большом количестве информационных источников, отбирать те сведения, события, факты, которые помогают наилучшим образом раскрыть предмет своего исследования, исключать второстепенные сведения. Задача участника проекта не просто в поиске фактического материала, а в предоставлении своих выводов, которые он понятно изложит, представит их в виде нового информационного продукта.

В настоящее время электронная образовательная система «Moodle» довольно активно используется в процессе обучения, особенно со студентами заочной формы обучения, поскольку она предоставляет возможность работать дистанционно.

Данная платформа, на наш взгляд, также способствует развитию читательской грамотности бакалавров неязыковых вузов. Такой формат работы делает возможным обсуждать прочитанное в чате, где присутствуют не только участники, но и сам педагог. Он контролирует процесс общения и сам участвует в нем.

Таким образом, работа с текстовым материалом на занятиях по английскому языку при правильной организации в достаточной мере развивает читательскую грамотность у бакалавров неязыковых вузов.

Литература

1. Жукова Ю.В. Книжная культура Орловской губернии конца XVIII – начала XX вв.

[Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://www.dissercat.com/content/knizhnaya-kultura-orlovskoi-gubernii-kontsa-xviii-nachala-xx-vv#ixzz57IXkR6mV>

2. Золотова Е.Ю. Работа с текстом на уроках иностранного языка // Старт в науке. – 2017. – № 4-1. – С. 141 – 144.

3. Сметанникова Н.Н. Чтение в школе и обществе: взаимосвязи и партнерские отношения // Школьная библиотека. – М., 2005. – № 4.

4. Сметанникова Н.Н. Ведущие зарубежные теории чтения XX века и их воплощение в методологии и методиках обучения / Н.Н. Сметанникова // Чтение XXI век: коллективная монография / науч. ред.-сост. В.Я. Аскарлова. – М.: Межрегиональный центр библиотечного сотрудничества, 2015. – С. 9–54.

5. Библиотечное обслуживание детей за рубежом: опыт, инновации, источники информации / Российская государственная детская библиотека; сост. В.П. Чудинова, К.О. Чудинова; пер. с англ. и яп. К.О. Чудиновой. – М., 2011. – 102 с.

6. Большая Советская Энциклопедия.

[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bse.uaio.ru/>

7. Международный проект «Изучение качества чтения и понимания текста» PIRLS (Progress in international reading Literacy Study) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.centeroko.ru/pirls/pirls.htm .

8. Русская ассоциация чтения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rusreadorg.ru/ru>

9. International Literacy Association [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.literacyworldwide.org.

Реализация социальной защиты населения в муниципальном образовании «город Оренбург»

Эволюция социальной защиты происходит параллельно с эволюцией человечества, появлением таких понятий, как «государство» и «общество», поскольку в ходе развития общественных отношений возникает объективная необходимость в регламентации прав человека, а значит, и создании системы мер, направленных на их соблюдение. Кроме того, у человека возникает ряд социальных потребностей, а именно: первичные, т.е. биологические и экзистенциальные (сон, еда, безопасность), и вторичные, такие как семья, общение, уважение, самореализация.

Несмотря на то, что социальным потребностям часто отводят второстепенную роль, они являются более значимыми для человеческой личности. Это и объясняет необходимость наличия норм социального регулирования, а значит, создания социальной политики и мер социальной защиты в качестве задач, поставленных для ее реализации. Социальную защиту можно понимать как общественный механизм и одно из главных условий реализации правового статуса личности в государстве [10, с. 25].

Чтобы лучше понять механизм развития социальной защиты, важно проанализировать его с практической точки зрения как область познания и сферу профессионального образования. Но, прежде всего, дадим определение понятию «социальная защита».

По мнению ректора-основателя Российского государственного социального университета В.И. Жукова социальная защита – это совокупность принципов, правил, методов, законодательно закрепленных социальных, экономических и правовых гарантий, обеспечивающих соблюдение важнейших социальных прав, учреждений и мероприятий, которые отвечают за их осуществление, по предоставлению минимальных необходимых условий жизни, удовлетворению потребностей, поддержанию жизнеобеспечения и деятельности, существования различных социальных групп [12, с. 58].

Социальная защита как самостоятельная научная теория включает в себя знание многих отраслей общественных наук, к которым относятся политэкономия, социология, политология, конфликтология и различные отрасли экономической науки. Однако, самостоятельной теории как многопрофильного знания на сегодняшний день не существует.

Социальная защита как сфера профессионального образования еще не сформировалась и не выделена в отдельную специальность высшего образования, так как в рамках данной специальности осуществляется обучение практических специалистов для государственных органов социальной защиты населения.

В связи с вышесказанным, логично рассматривать социальную защиту с практической точки зрения, то есть обратиться к деятельности институтов, осуществляющих социальную поддержку и нормативно-правовой базе, регулирующей эту деятельность.

Существует мнение, что социальная защита – это система общественных отношений, при которых индивид способен самостоятельно позаботиться о себе, создать условия для жизнедеятельности и духовного развития.

На сегодняшний день в различных странах существует большое разнообразие организационных институтов, форм и методов, определяющих структуру и обеспечивающих деятельность систем социальной защиты. Эта совокупность видов и форм социальной защиты в каждой отдельной стране складывается благодаря исторически обусловленным причинам, таким как местоположение, ход экономического развития, религиозные и национальные особенности, становление национальной научной мысли и так далее.

По мнению Г.В. Черкасской, обобщенно можно выделить определенные уровни и направления социальной защиты. Под уровнем социальной защиты следует понимать уровень самого субъекта, который указывает на длительность и полноту его ответственности, а также возможности его ресурсов.

К основным уровням можно отнести: индивидуальный, включающий в себя множество различных институтов и организаций, которые создаются и используются самостоятельно обществом без поддержки государства (семья, благотворительные организации); групповой, включающий обязательные и необязательные негосударственные системы, которые сформированы на определенный или неопределенный период времени по профессиональному, корпоративному, территориальному или другому признаку; общественный, включающий государственные обязательные системы, распространяющиеся на часть или все население страны или совокупность стран; глобальный, включающий в себя международную систему социальной защиты, которая распространяется на большую часть или все население Земли.

Наиболее распространенными направлениями в настоящий момент являются: содержание нетрудоспособных. Сюда относятся пенсии и пособия по инвалидности, пенсии по старости, пособия по болезни, страховые и компенсационные выплаты; поддержка семей с детьми (материнский капитал, жилищные субсидии и семейные пособия); поддержка трудоспособных безработных (услуги по поиску работы, профессиональная переподготовка и пособия); защита детей, а том числе сирот; охрана труда и окружающей среды; образование; здравоохранение; поддержка в повторной социализации лиц, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, к которым относятся жертвы домашнего насилия, бывшие заключенные, жертвы терактов, бывшие рабы, наркозависимые и другие.

Вид социальной защиты – это совокупность действий, норм и ресурсов, которая позволяет отличным от других видов образом осуществлять социальную защиту конкретного лица. Так, социальная защита может предоставляться как в самом простом виде, то есть помощь, индивидуальная самозащита, благотворительность и взаимопомощь, так и посредством специально организованных институтов в виде страхования, обеспечение, обслуживания и так далее [12, с. 30].

Предполагается, что с социальной защитой связаны государство и органы местного самоуправления, общественные организации и учреждения, задействованные в сфере создания благоприятных условий для жизни: окружающей среды, охраны детства и материнства, охраны здоровья граждан, обеспечения

занятости, оказания помощи семье, охраны труда, регулирование доходов населения и уровня заработной платы, обеспечение жильем, материального обслуживания и обеспечения нетрудоспособных и граждан, оказавшихся в сложной жизненной ситуации [11, с. 44].

Очевидно, что в основу системы социальной защиты заложен дифференцированный подход, который гарантирует поддержание социально приемлемого уровня жизни для нетрудоспособных и малоимущих слоев населения, а экономически активному населению создает условия для общественно полезной деятельности.

Социальную защиту населения возможно рассматривать в качестве совокупности социально-экономических мероприятий, проводимых государством и направленных на обеспечение нетрудоспособных граждан трудовыми пенсиями по старости, инвалидности, по потере кормильца, за выслугу лет, социальными пенсиями, пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, на содержание детей, по безработице, на погребение, оказание адресной помощи малоимущим слоям населения, помощи гражданам, попавшим в экстремальные ситуации, в том числе беженцам и переселенцам, на санаторно-курортное лечение, содержание в домах престарелых и инвалидов, обеспечение инвалидов транспортными средствами, протезно-ортопедическими изделиями, профессиональное обучение и переобучение инвалидов, их трудоустройство, на создание комплекса новых социальных служб – центров социального обслуживания населения, социальную помощь на дому, социальные приюты для детей, социальные гостиницы [4, с. 20].

Социальная защита подразделяется на общую и специальную. Общая представляет собой деятельность по обеспечению основных социальных и других прав граждан, а специальная – это особая регулятивная система стабилизации личности или социальной группы, которые нуждаются в особом социальном попечении в связи с теми или иными обстоятельствами. Сюда можно отнести такую категорию граждан, как военнослужащие. В данном случае, социальная защита основана на совокупности социальных механизмов, направленных на устранение дискомфорта по поводу их положения в обществе, социальной организации, которая обеспечивает полноценное включение личности военнослужащего и его семьи в социальную деятельность и поддержание высокого социального статуса [7, с. 26].

Назначение системы социальной защиты состоит в том, чтобы посредством нормативно-правовых, экономических, финансовых, социально-психологических и организационно-технических средств осуществлять поддержку и помощь отдельным людям и группам населения, которые в этом нуждаются.

Отметим, что в приоритете на оказание социальной защиты в России находятся граждане пожилого возраста, особенно одинокие и одиноко проживающие, участники и инвалиды Великой Отечественной войны, семьи погибших военнослужащих, инвалиды, граждане, пострадавшие от последствий аварии на Чернобыльской АЭС и радиоактивных выбросов в других местах, вынужденные беженцы и переселенцы, безработные, дети-сироты, дети с девиантным поведением, семьи с детьми-инвалидами, многодетные семьи, алко- и наркозависимые, малообеспеченные, одинокие матери, граждане, имеющие неопределенное место жительства.

Обязанностью государства является создание законодательной базы, регулирующей предоставление конкретных видов социальной защиты населения. Создание эффективной системы социальной защиты является неотъемлемым условием развития всякого общества, особенно в условиях рыночных отношений, выступает необходимой платой общества и бизнеса за социальный мир, стабильность социальной системы и возможность нормальной хозяйственной деятельности.

Оренбургская область как субъект Российской Федерации также осуществляет меры социальной поддержки граждан.

Органы местного самоуправления в своей деятельности руководствуются общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ, Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом Оренбургской области, Уставом муниципального образования «город Оренбург» и иными нормативно-правовыми актами федерального и муниципального значения.

Согласно Закону Оренбургской области от 31.10.2014 г. № 2609/759-V-ОЗ «Об утверждении перечня социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг на территории Оренбургской области», перечень социальных услуг, предоставляемых на территории области, включает в себя позиции согласно видам услуг.

Виды социальной поддержки предоставляются в области специально созданными организациями, такими как: комплексный центр социального обслуживания населения (КЦСОН), центры социальной поддержки населения, дома-интернаты для престарелых и инвалидов, геронтологические центры, психоневрологические интернаты, детские дома-интернаты для умственно отсталых детей, различные социально-реабилитационные центры для инвалидов, несовершеннолетних, реабилитационно-оздоровительные центры, центры социальной адаптации лиц без определенного места жительства, реабилитационно-технические центры [8].

Министерство социального развития Оренбургской области является основным органом исполнительной власти Оренбургской области, обеспечивающим проведение государственной политики в сфере социальной поддержки, социального обслуживания населения. Министерство координирует вопросы, направленные на укрепление института семьи, защиты интересов и прав детей, а также реализует концепций демографической политики Российской Федерации и Оренбургской области и осуществляет полномочия в сфере опеки и попечительства в порядке, определяемом законодательством РФ и Оренбургской области [10].

На уровне муниципального образования «город Оренбург» работает муниципальная программа «Социальная поддержка жителей города Оренбурга» на 2015–2020 годы». Данная программа направлена на повышение качества жизни семьи, материнства и детства, граждан пожилого возраста, инвалидов, а также на санитарно-гигиеническое просвещение жителей города и формирование здорового образа жизни.

В целях формирования здорового образа жизни, содействия развитию профилактических форм охраны здоровья, формирования у горожан осознанного отношения к укреплению и сохранению своего здоровья, здоровья детей сформирован ряд программных мероприятий. Также программные мероприятия направлены на повышение уровня и качества жизни, улучшение условий проживания и социальной адаптации пожилых людей или граждан старшего поколения и инвалидов.

В рамках программы осуществляет свои полномочия Управление по социальной политике администрации города Оренбурга. Согласно Положению, управление осуществляет следующие функции [9]:

1. Назначает и выплачивает ежемесячную денежную компенсацию расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг гражданам, имеющим право на меры социальной поддержки; выплату детям воинов, погибших, ставших инвалидами в результате участия в «горячих точках»; адресную компенсацию оплаты за проезд лицам, награжденным медалью «Материнство»; иные денежные выплаты и доплаты отдельным категориям граждан в соответствии с муниципальными правовыми актами.

2. Принимает решение о выплате пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности, а также осуществляет ее выплату, перерасчет, индексацию, приостановление и прекращение.

3. Возмещает расходы организациям-поставщикам жилищно-коммунальных услуг за предоставление ими мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг лицам, удостоенным звания «Почетный гражданин города Оренбурга».

4. Выдает талоны на горячее питание детям из семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в столовых муниципальных общеобразовательных организаций города.

5. Оказывает материальную помощь жителям города Оренбурга, находящимся в трудной жизненной ситуации.

6. Организует социально-защитные акции и мероприятия, а также работу по формированию в городе доступной среды жизнедеятельности для маломобильных групп населения.

7. Предоставляет дополнительные меры социальной поддержки по обеспечению детей-инвалидов из малоимущих семей кисломолочной продукцией МБУ «Центр здорового питания» города Оренбурга.

8. Реализует мероприятия, направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях, на формирование здорового образа жизни, информирует о возможности распространения социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих, а также участвует в санитарно-гигиеническом просвещении населения и пропаганде донорства крови.

Исходя из представленных в открытом доступе отчетов об итогах работы управления по социальной политике администрации города Оренбурга, видно, что управление эффективно осуществляет свои полномочия и вносит большой вклад в социальное развитие и защиту горожан.

Так, например, для укрепления института семьи и рождения детей в городе Оренбурге проводятся ежегодный конкурс на присвоение звания «Женщина года» и городской фестиваль многодетных семей «Наша дружная семья». В целях признания заслуг матерей и отцов в воспитании детей учреждены муниципальные награды медали «За любовь и верность», «Материнство» и Почетный знак «Отцовская слава».

В целях создания благоприятных условий для реализации интеллектуальных и культурных потребностей многодетных семей, обеспечения условий для полноценного воспитания, развития и образования детей, организуется бесплатное семейное посещение учреждений культуры и отдыха.

Кроме того, в Оренбурге проводится городской фестиваль «Передай добро по кругу», который способствует успешной социализации и адаптации детей с ограниченными возможностями в обществе, а также позволяет раскрыть и развить их творческие способности.

Традиционно в МО «город Оренбург» перед началом учебного года проводят благотворительную акцию «Соберем ребенка в школу», в рамках которой дети из семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, получают ранцы и школьно-письменные принадлежности.

Для создания праздничного новогоднего настроения у детей из семей, нуждающихся в социальной поддержке, ежегодно проводятся такие мероприятия, как новогодняя акция «Чудеса под Новый год» по поздравлению спинально и онкологически больных детей-инвалидов, а также новогоднее представление для детей из малоимущих семей.

Управление в своей работе уделяет больше внимание поддержанию жизненной активности старшего поколения.

Так, в рамках плановых мероприятий, посвященных началу Великой Отечественной войны «И помнит мир спасенный» и празднованию годовщины Победы «Поклонимся Великим тем годам» совместно с волонтерами организуются субботники по благоустройству дворовой территории жилья ветеранов и захоронения Героев, ветеранов поздравляют именными открытками на День Победы, проводится акция «Свеча памяти» и торжественное возложение цветов к мемориалу «Вечный огонь».

В городе функционирует комиссия, направленная на решение социально-бытовых вопросов ветеранов Великой Отечественной войны и улучшение их жилищных условий.

Подводя итог, необходимо сказать, что социальная защита – это один из важнейших механизмов в системе общественных отношений, предназначенный для оказания разносторонней помощи людям, которые в ней нуждаются. Управление по социальной политике администрации города Оренбурга эффективно осуществляет комплексную защиту населения муниципалитета, принимая различные меры по предупреждению и нейтрализации неблагоприятных социальных воздействий на жизнь людей, а также создают необходимые условия для самостоятельного обеспечения, развития и счастливой жизни горожан.

Литература

1. Аллагулов, А.М. Теоретико-правовые аспекты регулирования занятости населения в условиях нестабильной демографической ситуации в регионе / Современные технологии управления социальным развитием региона: коллективная монография / А.М. Аллагулов, Т.В. Беленкова, Е.В. Годовова и др./ отв. ред. В.В. Наточий. – Оренбург: ООО «Агентство «ПРЕССА». 2015. С.55 – 67.
2. Аллагулов, А.М. О реализации мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования / А.М. Аллагулов, Н.Н. Калмыков, Н.В. Темешева, Н.А. Киселева // Дошкольное образование: опыт, проблемы, перспективы развития. 2016. № 3 (10). С. 25 – 43.
3. Аллагулов, А.М. Правовые основы деятельности исполнительных органов государственной власти по реструктуризации и реформированию организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / А.М. Аллагулов, Л.П. Янченко / Актуальные проблемы государственного, регионального и муниципального управления: теория, аналитика, практика: сб. ст. / Ред. кол. О.М. Масюто [и др.]; отв. ред. Е.В. Годовова; Оренбургский филиал РАНХиГС. Оренбург. ООО «Типография «Агентство Пресса», 2017. Т.1 С. 200 – 207.
4. Глущенко, П.П. Социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан (теория и практика) / П.П. Глущенко. – СПб.: ПИТЕР, 1998. – 300 с.
5. Об утверждении перечня социальных услуг, предоставляемых поставщиками социальных услуг на территории Оренбургской области: Закон Оренбургской области от 31.10.2014 г. № 2609/759-V-ОЗ. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru> (дата обращения 21.01.2018).
6. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. – М.: Юридическая литература, 2014. – 62 с.
7. Коровников, А.В. Социальная защита военнослужащих / А.В. Коровников. – М.: Юрайт, 1995. – 467 с.
8. Об утверждении номенклатуры организаций социального обслуживания населения Оренбургской области: Приказ Министерства социального развития Оренбургской области от 31.07.2014 г. № 292. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru> (дата обращения 21.01.2018).
6. Об утверждении Положения об управлении по социальной политике администрации города Оренбурга: Решение Оренбургского городского Совета от 31.01.2012 г. № 336. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru> (дата обращения 21.01.2018).
7. Социальная работа: учеб.-практ. пособие / под ред. В.И. Филоненко; сост. Е.П. Агапов, В.И. Акопов, В.Д. Альперович, А.О. Бухановский и др. – М.: Социус, 1998. – 345 с.
8. Сударева, Н.В. Понятие социальной защиты: многоаспектный анализ // Вестник Поволжского института управления. – 2008. – №5. – с.44 – 48
9. Теория социальной работы: учебник / под ред. В.И. Жукова. – М.: Издательство РГСУ, 2011. – 440 с.
10. Об утверждении положения о министерстве социального развития Оренбургской области: Указ губернатора Оренбургской области от 09.09.2010 г.

№183-ук. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru> (дата обращения 21.01.2018).

11. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: Федеральный Закон от 28.12.2013 г. № 442-ФЗ. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru> (дата обращения 21.01.2018).

12. Черкасская, Г.В. Эволюция социальной защиты: пути развития и факторы влияния // Ученые записки Российского государственного социального университета. – 2009. – № 6. – с. 29 – 36

А. Ю. Комаричева, О.А. Комаричева
г. Оренбург

Применение Системы автоматизированного учета физической подготовленности на занятиях по физической подготовке со студентами специальной медицинской группы в Университетском колледже ОГУ

Актуальность заявленной темы определяется следующими факторами: для современного студента с ограниченными возможностями здоровья в условиях обучения в средне-профессиональной образовательной организации недостаточно высокий уровень двигательной активности, неправильное питание, психоэмоциональные стрессы наносят заметный ущерб организму и тем самым определяют необходимость изыскивать адекватные средства и способы улучшения собственного здоровья. И самым доступным выходом из негативной ситуации представляются систематические занятия физической культурой, поскольку научно-обоснованные, здоровьесберегающие комплексы адаптивных упражнений развивают адаптационный потенциал учащегося молодого человека, повышают уровень его физических возможностей, тем самым способствуя гармоничному развитию личности.

Для молодого человека с ограниченными возможностями здоровья необходимо постоянно использовать инновационные методы предупреждения развития болезни; таковым эффективным способом профилактики нервно-психических расстройств, предупреждения хронического заболевания, восстановления после нарушений опорно-двигательного аппарата и представляется лечебная физическая культура, но, конечно, при четкой и правильной организации всех занятий. При выверенно точном выполнении всех физических упражнений у занимающихся лечебной физкультурой повышается уровень физических качеств, развивается подвижность суставов и укрепляется костно-мышечный аппарат.

В современной научной литературе разработано достаточно большое количество методических разработок по повышению уровня работоспособности, нормальному функционированию всех систем человеческого организма, преодолению усталости, противостоянию болезням – все это при помощи эффективного физического воздействия. Только необходимо учитывать, что при этом весь комплекс теоретических и методологических принципов оздоровительных факторов физических упражнений трансформируется в комплекс определенных условий здорового образа жизни, ведущего к полноценной и интересной жизнедеятельности молодого человека и молодой девушки.

Но также необходимо помнить, что любой положительно ожидаемый результат возможен лишь при вдумчивой кропотливой каждодневной деятельности, при осознанном подходе к каждому занятию и каждому упражнению; при сугубо рациональном использовании всего арсенала методик, методов, форм, способов и средств современной оздоровительной физической культуры.

А в наш информационный век современные информационно-коммуникативные технологии оказывают неоценимую помощь и поддержку в развитии и совершенствовании физических качеств учащейся молодежи с ограниченными возможностями здоровья.

Целью статьи является изучение возможностей применения Системы автоматизированного учета физической подготовленности (далее – САУФП) на занятиях по физической подготовке со студентами специальной медицинской группы в Университетском колледже ОГУ.

Объект исследования – учащаяся молодежь специальной медицинской группы в Университетском колледже ОГУ.

Предмет – применение САУФП на занятиях по физической подготовке со студентами специальной медицинской группы в Университетском колледже ОГУ.

Задачами статьи являются: изучение доступности использования САУФП на занятиях по физической подготовке со студентами специальной медицинской группы; развитие мотивации учащихся колледжа к занятиям лечебной физкультурой с использованием САУФП, чтобы определить, как влияют физкультурные занятия на здоровье студентов Университетского колледжа ОГУ.

Для оценки влияния физкультурных занятий на состояние здоровья было организовано обследование студентов второго Университетского колледжа ОГУ (23 юноши) с использованием компьютерной системы «Система автоматизированного учета физической подготовленности» (САУФП). На современном этапе использования информационно-коммуникативных технологий в образовательном процессе в средней профессиональной школе данная компьютерная система имеет право на использование с целью всестороннего развития учащейся молодежи в заданном поле деятельности и приобретения самых разнообразных полезных знаний и навыков.

В рамках определенных целей исследования нами использовались следующие методы: обобщающий анализ специализированной литературных источников, опросы учащихся Университетского колледжа ОГУ (беседа, анкета). Нами оценивались следующие показатели физического развития – рост, вес, окружность грудной клетки, жизненная емкость легких, вид телосложения – функциональные параметры функционального развития и уровень двигательных навыков.

Мы поставили цель – дать оценку физического развития, функциональных показателей, оценить, как развит опорно-двигательный аппарат исследуемых студентов, которые занимаются физической подготовкой по отдельной программе и поэтому по состоянию здоровья отнесенных к специальным медицинским группам (А, Б). Занятия по физической культуре с данной категорией студентов организованы два раза за неделю продолжительностью одна академическая пара. Теория занимает 30 минут, далее следуют практические упражнения: ОРУ, игровая деятельность, лечебная гимнастика по группам по видам заболеваний.

На занятиях по физической подготовке студентов с ограниченными возможностями в Университетском колледже ОГУ в обязательном порядке присутствует медицинский работник колледжа, в чьи обязанности входит врачебный контроль и наблюдение за состоянием юношей и девушек, находящихся в спортивном зале.

При исследовании основных данных морфофункциональных состояний студентов получились результаты:

- рост, вес - в соответствии с возрастными нормами телосложения учащихся мужского пола - гармоничное, средний показатель весоростового индекса – в рамках допустимых значений – 22,5 условные единицы;

- жизненная емкость легких лиц мужского пола ниже нормативного показателя для данного возраста;

- средний показатель жизненного индекса (56,1 условных единиц) не превышает средний уровень, проба Штанге – соответствует нормативному значению – 63,5 условных единиц;

- гибкость – недостаточная (4,7 условных единиц);

- уровень физической подготовленности - низкий (15,4 условных единиц);

- физическое здоровье (8,1 условных единиц) находится в пределах средних значений.

Каждый студент получил научно обоснованный комплекс упражнений лечебной гимнастики, 25–30 минут занятий каждый день, комплекс был разработан, исходя из заболевания учащегося. Комплекс упражнений лечебной гимнастики использовался с целью укрепления главных групп мышц, которые поддерживают позвоночник, мышц, которые способствуют выпрямлению позвоночника, косых мышц пресса, квадратных поясничных мышц, подвздошно-поясничных мышц. Комплекс физических упражнений для выработки правильного стана: равновесные упражнения, упражнения балансирования, зрительный контроль.

Разработанные средства лечебной физкультуры обязательно дополняются следующими элементами: все виды доступного и разрешенного закаливания, режим полноценного сна, здоровое питание, пребывание на свежем воздухе. Оздоровительные тренировки, которые проводятся на свежем воздухе, необходимы всем студентам, но минимальный набор данных упражнений должен включать ходьбу, беговые упражнения, гимнастические занятия.

В качестве выводов отметим следующее. Весь комплекс физических упражнений и профилактических элементов представляется в качестве цельной системы, которая способствует формированию мотивационного фона для занятий физкультурой и спортом, стимулирует здоровый образ жизни при использовании научно обоснованного комплекса методик, методов и форм физического и физиологического развития.

Структурирование методических пособий в электронных форматах позволяет тщательно изучать физическую культуру как предмет вне образовательной организации для всех категорий учащейся молодежи Университетского колледжа ОГУ и позволяет охватывать все вопросы и проблемы, необходимые для изучения основ физической подготовки учащимися колледжа, находящимися по состоянию здоровья в специальной медицинской группе.

Литература

1. Гаврилов, Д.Н. Инновационные технологии диагностики психофизического состояния студентов. Методические рекомендации [Текст] / Д.Н. Гаврилов, А.Г. Комков, А.В. Малинин. – СПб.: Питер, 2015. – 143 с.
2. Жбанков, О.В. Методология формирования информационного пространства процесса физического воспитания [Текст] / О.В. Жбанков // Теория и практика физической культуры. - 2017. – № 6. – 98 с.
3. Матвеев, Л.П. Теория и методика физической культуры [Текст] / Л.П. Матвеев. — М.: Физкультура и Спорт, 2016. - 543 с.
4. Парняков, Д. М. О возможностях применения автоматизированных систем учета показателей физической подготовленности и физического развития учащихся средне-специальных учебных заведений [Текст] / Д.М. Парняков // Наука и современность. – 2013. – № 26–1. – С. 144–148.
5. Парняков Д.М. Автоматизированный контроль показателей физической подготовленности и физического развития школьников среднего звена // Молодой ученый. — 2015. — № 11. – С. 604–608.
6. Поливаев, А.Г. Из опыта применения рейтингового контроля в физическом воспитании студентов [Текст] / А. Г. Поливаев, И. Н. Григорович // Сибирский педагогический журнал. - 2016. - № 2. – С.118 – 123.
7. Самсонова, А.В. Использование информационных технологий в физической культуре и спорте [Текст] / А.В. Самсонова, И.М. Козлов, В.А. Таймазов // Теория и практика физической культуры. - 2016. – № 9. – С. 23–25.
8. Свечкарёв, В.Г. Совершенствование двигательных возможностей человека посредством автоматизированных систем управления [Текст] / В.Г. Свечкарёв // Теория и практика физической культуры. – 2017. – № 5. – С.41–43.
9. Фураев, А.Н. К вопросу о компьютеризации анализа выполнения спортивных упражнений [Текст] / А. Н. Фураев // Теория и практика физической культуры. – 2016. – № 11. – С.50–52.
10. Юхно, Ю.А. Инновационные подходы к организации мониторинга физического состояния студентов в процессе физического воспитания [Текст] / Ю.А. Юхно, Н.Н. Гончарова, Г.В. Лукьянцева // Физическое воспитание студентов. – 2017. – № 5. – С. 44–47.

А.Ю. Комаричева, Т.В. Купарева
г. Оренбург

Проблемы политического воспитания молодежи

Тема выборов на сегодняшний день очень актуальна. Предвыборные кампании, дебаты, сами выборы, подведение их итогов, активное обсуждение в СМИ, в сети «Интернет» прошедших выборов, резкая критика общественности, вызванная нарушениями в процессе выборов и события, произошедшие после них, не могли оставить равнодушными не только меня, но и всех, кому не безразлична судьба страны.

Объективный, не приукрашенный анализ прошедших выборов в Государственную думу, признание допущенных нарушений, их осуждение очень

важны сегодня, чтобы желание участвовать в выборах Президента весной 2018 года не исчезло у еще большего числа избирателей, особенно у молодежи. Всплеск активности в обществе, вызванный недоверием подведенными результатами выборов, расстановкой политических сил по итогам выборов – это показатель растущей политической зрелости общества, желающего не останавливаться, а идти дальше по пути демократизации общества.

Вступая во взрослую жизнь, нужно осознавать, что будущее нашей страны зависит от молодого поколения. Каждый человек является неотъемлемой частью гражданского общества страны, в которой он живет и хочет, чтобы в обществе был услышан его голос. В обществе каждый сознательный гражданин стремится приобщить себя к правовой культуре, точно так же, как он стремится повысить уровень своей эстетической, нравственной, политической культуры.

Происходящие в политической жизни явления и процессы неизбежно вызывают у каждого человека определенный интерес, то или иное субъективное отношение к ним. На этой основе формируется политическое сознание, значение которого в жизни общества трудно переоценить. Оно способно опережать практику общественного развития, может прогнозировать развитие общественно-политических процессов. Каждый гражданин обладает определенными политическими правами. Основным из них является избирательное право. Благодаря ему мы можем влиять на формирование правительства, голосуя за определенную партию и ее программу, а также за ее лидера.

На данный момент, в России около 108 млн. избирателей. Молодежь составляет 30 % от этого числа. Но, как показывают данные последних статистик, активность молодежи в выборах падает. Это происходит на территории всей России.

Был составлен опросник, который включал в себя 14 вопросов. В анкетировании приняли участие 64 студента (4 группы по 16 человек) Университетского колледжа ОГУ. Опрос проводился в мае 2017 года. По итогам анализа результатов анкетирования в 2017 году можно сделать вывод о том, что большая часть молодежи оценивает свои знания о политической системе и ее истории на среднем уровне, положительно относится к службе в армии, знают свои политические права, ожидают получения тех или иных благ от государства, обсуждают вопросы политики в кругу друзей. В то же время не могут привести инициативы политических партий, вспомнить высказывания политических деятелей, не обладают стремлением активно воздействовать на политику, и некоторые стали бы трудоустраивать своих родственников на наиболее почетные и высокопоставленные посты. Так, преобладающими в политической культуре молодых россиян остаются подданнический и патриархальный типы. Многие студенты понимают значимость активной политической позиции, но несколько недооценивают присущие ей рациональность и ответственность.

Чем же это обусловлено? Почему молодежь не стремится осуществить данное им избирательное право? Какие меры принимает государство для привлечения молодого поколения к выборам? Ответы на эти вопросы мы постараемся раскрыть в своей работе.

В современной России от решения избирателей зависит общий вектор развития страны. Отношение граждан к процессу выборов, как лакмусовая бумага, помогает

определить степень приверженности населения демократическим ценностям. В настоящее время сложилась ситуация, когда у граждан, принимающих активное участие в политическом процессе, уже оформились предпочтения в выборе конкретной идеологии и партии. В то же время число тех, кто не проявляет политической активности или не сделал еще своего выбора, намного больше. Значительную часть этой социальной группы представляет молодежь. Данная возрастная группа наследует степень развития общества, формирует образ будущего, и поэтому вопросы участия молодежи в избирательном процессе становятся все более актуальными на сегодняшний день. В статистике и социологии к молодежи обычно относят молодых людей в возрасте от 15 до 30 лет, в данной работе нас будет интересовать часть этой группы в возрасте от 18 до 30 лет. В России в этой группе избирателей около 25 миллионов человек, а это 23 % от общего числа избирателей. Именно эта часть электората и является тем ресурсом, за который сегодня разворачивается борьба. Как показывают социологические исследования, около 40 % молодых людей не интересуются политикой вообще. В регионах активность молодежи на выборах еще ниже.

Отчужденность молодежи от политики в российском обществе ученые объясняют следующими факторами: общество само является причиной снижения деятельностной активности молодого поколения и развития политическое отчуждения в молодежной среде.

Второй фактор – интересы молодежи сосредоточены в настоящее время на проблемах поддержания своего существования и выживания в современных условиях.

Третий фактор в том, что молодежь, с одной стороны, не видит необходимости что-либо кардинально менять в сложившемся укладе жизни, а с другой – не рассматривает политическую деятельность в качестве значимой для себя, находя более перспективные способы и сферы самоутверждения и личной самореализации.

Четвертый фактор – в последнее время отмечается усиление принципиальной несовместимости интересов, потребностей и ценностных ориентаций молодежи с политикой, а также тенденции усиливающегося отчуждения от органов государственной власти на всех уровнях, общественных и государственных структур и институтов.

Такое электоральное поведение демонстрируют не только различного рода неформалы и радикалы, но и часть студенческой и рабочей молодежи, которая поглощена проблемами исключительно личного характера. К сожалению, число молодых людей, придерживающихся данной позиции, постепенно возрастает. Причинами пассивности молодых избирателей к выборам являются правовой нигилизм, недоверие к власти, негативная социальная адаптация.

Следующая группа факторов, отрицательно влияющих на электоральную активность, – это недоверие к власти. Если правовой нигилизм есть отношение к праву в целом, то недоверие к власти выражается в недоверии к отдельным властным структурам, конкретным должностным лицам, государственным и муниципальным учреждениям. Данное недоверие может переходить в крайние формы, когда наибольшее количество голосов на выборах получает кандидат «против всех» (в то время, когда такая графа еще присутствовала в избирательных

бюллетенях в России), также следствием данного отношения населения является тотальное игнорирование гражданами выборов.

Третья группа факторов – негативная социальная адаптация. Это основная группа, так как человек, социальная адаптация которого прошла положительно, не ищет возможности обвинить в своих неудачах представителей власти или правовой режим государства. Социальная адаптация напрямую связана с процессом социализации личности. Она показывает, насколько личность готова к жизнедеятельности, насколько она способна встраиваться в окружающую социальную среду, ставить перед собой цели, искать пути их достижения, отметить девиантные методы поведения, разбивать путь к цели на отдельные задачи. Социальная адаптация наглядно иллюстрирует то, насколько процесс социализации личности в данном, конкретном обществе отработан и реально помогает человеку, обретая индивидуальность, оставаться частью общей структуры. Не выпадать из нее, переживая фрустрации, депрессии и становясь постепенно асоциальной, а напротив, налаживать социальные связи, постоянно обучаться, черпая информацию из окружающего мира, делать правильные выводы.

Одной из самых значительных причин появления вышеперечисленных групп факторов, является конфликт двух типов морали. «Переходный период», в котором сейчас находится Россия, опасен, в первую очередь, тем, что к сформировавшейся в советскую эпоху моральным и нравственным ценностям добавились ценности современного, «буржуазного» мира. Данный конфликт вызывает фрустрации у молодого поколения, когда жить по моральным принципам, по которым жили родители и родители родителей, уже нельзя, но жить по принципам, которые «без купюр» привносит в нашу жизнь хлынувший с Запада поток информации, еще не стало нормой.

Подменяя духовное богатство и высокую нравственность погоней за сиюминутной выгодой, вкупе с крайним цинизмом и недоверием ко всему окружающему, западная культура вносит такие изменения в сознание молодых людей, которые очень сильно влияют на их последующее поведение. Негативная социальная адаптация заставляет их делать следующие выводы: те нормы, по которым живут их родители, не есть нечто непогрешимое. Существуют новые нормы, которые черпаются в чистом виде из американского, европейского кинематографа, СМИ, которые не адаптированы под российскую действительность. Получается смена одного неработающего набора ценностей другим. Лишь единицы, способные выработать на основе этого неконтролируемого потока информации свое собственное видение. Однако они довольно часто сталкиваются с непониманием сверстников.

На электоральную активность российской молодежи серьезно влияет и идущий процесс социального расслоения населения. Доступность получения образования, высокооплачиваемой работы, возможность создания семьи, приобретения жилья и получения других социально-значимых благ для основной массы молодежи становятся сложными и взаимно-обуславливающими проблемами. Государство, если оно действительно социальное государство и таковым является фактически, а не формально, — по Конституции, должно всячески способствовать и помогать молодым людям решать эти проблемы. Именно трудности в их решении в современной России становятся важнейшими индикаторами негативного отношения к политике и участию в электоральном процессе молодежи.

Имеется еще один негативный фактор, снижающий электоральную активность молодежи, – это использование молодежи на выборах в качестве объекта манипулирования. Молодежь вовлекают в избирательный процесс, используя различного рода шоу, формируют эмоциональную связь, которая реализуется в акте голосования, а потом благополучно забывают о ней до следующих выборов. В результате в сознании молодежи возникает негативная эмоция, что «тебя использовали».

На самом деле, сегодня молодежью и ее проблемами мало кто занимается. Так, кандидаты на выборные должности в своих предвыборных программах уделяют особое внимание проблемам старшего поколения, делают ударение на социальную и экономическую поддержку этого слоя населения, рассчитывая на их голоса и при этом абсолютно забывая про молодых. Другой причиной абсентеистского протеста является недоверие как к окружающим людям, так и к политическим институтам. Недоверие молодежи – это реакция на обман их «взрослым» миром: в одном случае нежелание участвовать в выборах – это стихийная реакция, в другом голосование «против всех» – осознанная. Причиной голосования «против всех» у большинства молодых людей является неудовлетворенность жизнью. Таким образом, низкий уровень электоральной активности молодежи является вполне закономерным результатом двух процессов. Первый – отстранение государства от молодежи и от решения ее проблем. Второй – использование молодежи в электоральном процессе более сильными социальными группами как средства достижения своих групповых целей. Государство не способствует включению молодежи в социально-политические институты через школы и СМИ, а неопытная молодежь легко становится объектом манипулирования нечистоплотных политиков. В результате молодежь чувствует себя обманутой и повторять свой опыт политической участия особого желания не испытывает. Это является основным психологическим механизмом блокировки политической активности молодежи.

Приобщение молодых людей в различные сферы общественной деятельности расширяет круг их общественного взаимодействия, возможности овладения общественными ценностями, воспитание нравственных качеств личности. Фактически в социуме зарождаются важные моменты поведения индивида: чувство долга, товарищества. Но образование остается для него важнейшим видом деятельности, а основные новообразования в психике молодой личности связаны с социально полезной деятельностью.

Основные виды привлечения молодёжи к участию в выборах возникают из:

Семьи. Важнейшим аспектом социализации молодых людей будет пример родителей. Если старшее поколение участвует в политической жизни страны, то и дети с огромной вероятностью тоже будут проявлять свою активность в волеизъявлении. Из этого следует, что нужно обеспечивать правовое воспитание родителей.

Школы. Серьёзную роль в развитии и воспитании гражданской позиции и правовой культуры имеют учебные учреждения. Исследования указали на то, что чем выше степень участия обучающихся в самоуправлении, тем выше их уровень политической образованности и инициативности, волонтерского движения. Участие молодежи в разных общественных проектах на бескорыстной основе.

СМИ. Большой объём информации о выборах молодое поколение получает из СМИ, поэтому необходимо просматривать, обсуждать проблемы и вопросы государственного устройства, избирательную систему, права и обязанности граждан.

Общественные движения и партии. Очень важным моментом является вовлечение молодёжи в избирательный процесс, создание партий и молодёжных движений.

Последнее время огромной популярностью пользуются такие виды контакта с молодыми людьми, как создание школьных республик, молодёжных парламентов, школ парламентаризма, где молодые личности в игровой структуре приобретают начальные навыки в избирательном процессе и праве.

Таким образом, активная гражданская позиция молодых людей тесно связана с правовой грамотностью в избирательном праве. Молодые люди должны осознавать важность выборов и своего голоса, иметь знания о том, как вести себя на выборах и участвовать в общественной деятельности.

Литература

1. Волков Ю.Г. В поисках новой идеологической парадигмы // Социально-гуманитарные знания. – 2016. – № 2.

2. Зубок Ю.А, Чупров В.И О формировании правовой культуры молодежи в России/Ю.А Чупров, Ю.А Зубок// Социологическое исследование. – 2016. – № 6. – С. 71–77.

3. Михайлова О.А, Ганичкина М. П. Участие молодежи в выборах по молодежному // Журнал о выборах. – 2016. – № 4. – С.35 – 36.

4. Редькин А. Повышение электоральной активности молодежи / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://zhurnal.lib.ru/r/redxkin_aleksandr_aleksandrowich/msu.shtml (Дата обращения: 03.02.2016).

5. Ромашов Р.А. Правовая культура молодежи и правовой нигилизм в молодежной среде/ Ромашов Р.А// История государства и права. – 2016. – № 2.

6. Садырова М. Ю. Проблема избирательной активности российской молодежи // Молодой ученый. – 2016. – № 3. – С. 667 – 669.

7. Электоральная активность молодёжи и пути её повышения с учетом изучения российского и иностранного опыта [сайт]. URL: <http://nsportal.ru/ap/library/drugoe/2017/02/11/elektoralnaya-aktivnost-molodyozhi-i-puti-eyo-povysheniya-s-uchetom>.

Е.П. Коваленко, А.В. Морозов
г. Иваново

Особенности подготовки курсантов в условиях посткризисного развития в контексте ценностного отношения к своей будущей профессии

В процессе обучения курсантов высших учебных заведений МЧС России профессорско-преподавательским составом формируется ценностное отношение курсантов к будущей профессии. Используются методы организации деятельности, стимулирования и мотивации деятельности и поведения личности, при которых у самой личности появляются сильные, яркие, глубокие мотивы, вызывающие желание действовать активно, с полной отдачей сил, преодолевать неизбежные затруднения, неблагоприятные обстоятельства, настойчиво продвигаясь к намеченной цели.

В процессе формирования у курсантов ценностного отношения к будущей профессии профессорско-преподавательский состав опирается на следующие

принципы: системности знаний; личностной ориентированности; креативности; коллективного взаимодействия; эмоциональной устойчивости; интегративности; коммуникативности; моделирования; ситуативности; творческой направленности; рефлексии [6; 10].

Также наблюдается применение методов эвристического обучения, представленных в работах Г.А. Андриановой, А.В. Морозова, А.В. Хуторского и др. [11; 14].

Для воспитания ценностного отношения курсантов к выбранной профессии используются организационно-деятельностные методы, такие, например, как методы целеполагания, методы планирования и др.

Характеризуя процесс становления ценностно-смыслового отношения к будущей профессии у студентов, можно выделить три основных этапа:

- 1) возникновение личного смысла;
- 2) собственная жизнь личностного смысла в индивидуальном сознании будущих специалистов;
- 3) экстерииоризация ценностно-смыслового отношения в практической деятельности [5].

Наиболее эффективными (как показывает практика) оказываются такие виды работы, как курс лекций о профессии пожарного, встречи курсантов с учащимися школ с целью проведения бесед о профессии специалиста МЧС России на уроках по дисциплине «Основы безопасности жизнедеятельности», встречи со специалистами системы МЧС России, экскурсии в пожарные части г. Иваново, обсуждение научно-популярной литературы, просмотр художественных фильмов, проведение деловых игр.

Так, курс лекций отражал особенности профессии пожарного, условия и психофизиологическую характеристику труда специалистов МЧС России, призвание и личностные качества пожарного, особенности службы пожарных, трудности и опасности, этику и культуру представителя данной профессии.

Лекции, которые готовили курсанты 3-го курса, носили познавательный характер и учитывали особенности юношеского возраста. Курсанты стремились включать в содержание лекций интересные факты из жизни пожарных подразделений. Курсантами был подготовлен цикл лекций об истории пожарной охраны, о развитии пожарного дела в России, о героях пожарной охраны и т.д.

В процессе формирования ценностного отношения к будущей профессии у курсантов использовались индивидуальные, групповые и массовые формы работы (тренинги, дискуссии, моделирование конкретных чрезвычайных ситуаций, деловые игры, беседы с населением в рамках агитационной работы и подворовых обходов, а также со студентами и школьниками). Инновационной формой формирования ценностного отношения к будущей профессии у курсантов являются специальные задачи, например, задания на рефлекссию общения. Так, на занятиях семинара «Ценностное отношение к будущей профессии», организовывались встречи с опытными специалистами МЧС России, курсанты проводили мероприятия, отражающие особенности будущей профессии: беседы о правилах пожарной безопасности, конкурсы, олимпиады, деловые игры, в которых необходимо было проявить умения общения.

Разработанные формы и методы помогли курсантам понять суть ценностного отношения к будущей профессии, показали особенности данной профессии,

способствовали формированию устойчивого интереса, любви к профессии. Проводимая работа показала необходимость вовлечения курсантов в творческую деятельность, что способствовало формированию у курсантов ценностного отношения к будущей профессии как важного личностного качества.

Решению задачи формирования ценностного отношения к будущей профессии у курсантов в полной мере способствует создание и применение инновационных образовательных технологий, интерактивных методов обучения, которые дают будущим специалистам новое качественное образование [8].

Инновационной технологией формирования ценностного отношения к будущей профессии у курсантов являются дискуссии, способствующие формированию социальной активности участников. Проведение такой формы работы имеет свои особенности [2; 3; 7]. В дискуссии обсуждается обычно одна проблема, обсуждение которой проходит в определённом порядке. Дискуссия не должна превращаться в дебаты или полемику, так как в дискуссии должна быть достигнута общая цель, необходимо выслушивать каждого участника, уважительно относиться к высказываниям всех участников дискуссии. В ходе работы с курсантами была организована дискуссия на тему «В чём я вижу ценность профессии специалиста МЧС России?».

Инновационной формой формирования ценностного отношения курсантов к будущей профессии является проведение конкурса «Знатоки». Польза для участников конкурса заключалась в расширении кругозора и развитии познавательного интереса, который является важным в процессе выработки личностных качеств сотрудников Государственной противопожарной службы.

Конкурс открывал этап под названием «Визитная карточка», в котором курсанты соревновались в умении быстро и интересно придумать эмоциональное название своей будущей профессии. На втором, «разминочном», этапе курсанты должны были максимально быстро ответить на профессиональные вопросы, проявляя при этом свою эрудицию. Третий этап заключался в соревновании между капитанами команд на знание пожарно-технического вооружения. Условия четвёртого этапа требовали от участников соревнования придумать новый знак пожарной безопасности и объяснить его необходимость. Заключительный этап назывался «Домашнее задание». На данном этапе курсанты обыгрывали требования пожарной безопасности, интересно рассказывали о некоторых аспектах работы сотрудника ГПС МЧС России.

Творческая работа обогащает курсантов новыми знаниями, формирует соответствующее мышление, развивает самостоятельность, инициативность [9; 12]. При подготовке к конкурсу и в процессе его проведения курсанты учились использовать различные источники информации, самостоятельно отбирать материал, анализировать и сопоставлять факты, аргументировать своё мнение, самостоятельно принимать решение, адекватно оценивать себя и друг друга.

Большое значение для формирования ценностного отношения курсантов к будущей профессии имеют информационные технологии (Интернет, видеоконференции), которые помогают глубже рассматривать проблему ценностного отношения, способствуют, например, формированию личностных качеств курсантов, формируют умения взаимодействовать в коллективе, повышают интерес к выбранной профессии [1; 4; 15]. На внеаудиторных занятиях с курсантами

была проведена видеоконференция «Огненная профессия». Курсанты с большим желанием участвовали в подготовке такой конференции (готовили сообщения, записывали их на видеокамеру, активно обсуждали увиденные и прослушанные доклады). Курсанты выступали с такими, например, докладами, как «Моя мечта с детства – стать пожарным», «Основная идея художественного фильма «Тревожное воскресенье», «Пожары разной степени сложности», «Берегите леса от пожаров», «Люди огненной профессии».

Курсанты выполняли также следующие задания: моделирование реальных чрезвычайных ситуаций (предлагались, например, такие темы «Пожар в помещении», «Пожар в школе» и другие); составление и проведение викторины с учащимися школ о правилах пожарной безопасности, например, «Правила пожарной безопасности на природе»; организация просмотра видеоматериалов о профессии и их обсуждение в аудитории; подготовка и проведение деловой игры «Обязанности пожарного караула», видеоконференции «Ценность профессии спасателя», круглого стола «Пожарный – почётная профессия».

Курсанты с большим интересом выполняли предлагаемые задания. При подведении итогов данных занятий курсанты отмечали важность знаний по специальным дисциплинам в их будущей практической деятельности, понимали ценность будущей профессии, указывали на необходимость владения коммуникативными умениями.

Инновационной технологией по формированию у курсантов ценностного отношения к будущей профессии является проведение конкурса эссе о профессии. Данная форма работы использовалась на внеаудиторных занятиях.

Эссе – это прозаическое произведение, имеющее небольшой объем и свободную композицию. В эссе выражаются личные впечатления и взгляды автора по какой-либо проблеме, не претендуя на полное ее решение. Автор предлагает субъективное понимание какого-либо вопроса, например, по философии, истории, науке, используя образные выражения, афоризмы, разговорную лексику.

Курсантам предлагалось написать эссе о проблемах системы МЧС, о трудностях в работе сотрудника ГПС МЧС России, о ценности данной профессии, о важности приобретения индивидуально-личностных качеств специалиста МЧС России, о ценностях, которыми руководствуется курсант в своей жизни, о мотивах выбора профессии.

Анализ эссе курсантов показал, что многие курсанты (72%) писали о ценности их будущей профессии и об индивидуально-личностных качествах, которые необходимы пожарному в его практической деятельности. В целом же, алгоритм выстраивания педагогического эксперимента необходимо осуществлять с учётом типичных ошибок, допускаемых соискателями учёных степеней при его организации и проведении [13].

Опыт применения инновационных форм в процессе формирования ценностного отношения к будущей профессии показал, что такие формы влияют на активное формирование у курсантов ценностного отношения к профессии пожарного, помогают курсантам осознать важность приобретения глубоких и прочных профессиональных знаний, а также вызывают стремление курсантов воспитывать в себе профессионально важные личностные качества.

Литература

1. Аринушкина А.А. Управление процессом развития интеллектуально-корпоративной компетентности // *Alma mater* (Вестник высшей школы). 2002. № 7. С. 57.
2. Басалаева Н.В. Проблема становления ценностно-смыслового отношения студентов к будущей профессии // *Вестник Красноярского государственного педагогического университета им. В.П. Астафьева*. 2010. № 3. С. 110 – 114.
3. Буравлева Н.А., Грицкевич Н.К. Ценностно-смысловые аспекты подготовки личности к профессиональной деятельности // *Научно-педагогическое обозрение*. 2017. № 4 (18). С. 96 – 101.
4. Гильманов Ф.Ф. Педагогические условия развития профессиональной компетентности сотрудников Государственной противопожарной службы: Дис... канд. пед. наук. СПб., 2008. – 152 с.
5. Исаев Е.И., Пазухина С.В. Формирование ценностно-смыслового отношения к психологии у будущих педагогов // *Вопросы психологии*. 2004. № 5. С. 3 – 11.
6. Коноваленко Е.П. Роль личности руководителя в процессе формирования ценностного отношения к будущей профессии курсантов образовательных учреждений МЧС России // *Учёные записки ИУО РАО*. 2017. № 3 (63). С. 291 – 295.
7. Лайпанова Л.Х., Семёнова Ф.О. Теоретические основы формирования ценностного отношения студентов к будущей профессии в период обучения в вузе // *Учёные записки университета им. П.Ф. Лесгафта*. 2014. № 8 (114). С. 103–107.
8. Морозов А.В. Инновационные образовательные технологии в системе высшего и послевузовского образования // В сборнике: *Актуальные проблемы современного образования: опыт и инновации* // *Материалы научно-практической конференции (заочной) с международным участием*. Ответственный редактор А.Ю. Нагорнова. Ульяновск, 2015. С. 487–493.
9. Морозов А.В. Креативность как основа творческой компетентности современного специалиста // *Человеческий фактор: проблемы психологии и эргономики*. 2011. № 3. С. 73–76.
10. Морозов А.В. Морально-нравственный аспект гуманитарной составляющей подготовки современного специалиста // В сборнике: *Модернизация организации и содержания профессионального образования: теория, методология, практика* // *Материалы Международной научно-практической конференции*. М.: Изд-во «Эйдос», 2010. С. 201–206.
11. Морозов А.В. Формирование креативности преподавателя высшей школы в системе непрерывного образования // Автореферат диссертации на соиск. уч. ст. докт. пед. наук. М.: РАО, 2004. 48 с.
12. Морозов А.В., Петрова Л.Е. Влияние профессиональной компетентности специалистов на их работоспособность и профессиональное долголетие // *Человеческий фактор: проблемы психологии и эргономики*. 2011. № 3–1. С. 82–83.
13. Сердюков В.И., Сердюкова Н.А. Типичные ошибки соискателей учёных степеней при организации и проведении педагогического эксперимента // *Учёные записки ИУО РАО*. 2015. № 56. С. 26–38.

14. Хуторской А.В., Андрианова Г.А. Модель распределённого эвристического обучения: опыт проектирования и реализации // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. 2010. Т. 45. № 1. С. 59–65.

15. Эбзеев М.М. Профессиональный интерес как комплексный показатель отношения студентов к осваиваемой профессии // Учёные записки университета им. П.Ф. Лесгафта. 2013. № 9 (103). С. 195–200.

О.В. Карунная
г. Коряжма Архангельской области

Роль искусства в формировании коммуникативной компетентности личности в современных условиях

Коммуникативная компетентность является важнейшей характеристикой современной личности. Как психолого-педагогическая категория она содержит в себе не только набор коммуникативных знаний, умений и навыков, но и интегральные личностные показатели, которые обеспечивают успешность человека в общении. В структуре коммуникативной компетентности личности выделяется три компонента:

1. когнитивный;
2. поведенческий;
3. эмоциональный [4; 16].

Исходя из этого, под коммуникативной компетентностью мы понимаем определенный уровень развития коммуникативных знаний, умений и навыков, опосредованных совокупностью личностных качеств, черт, свойств и форм поведения, реализуемых в процессе общения.

В связи с переориентацией образования на субъект-субъектные взаимоотношения между участниками учебно-воспитательного процесса анализ проблемы коммуникативной компетентности вызывает все больший интерес у представителей гуманитарного знания (философов, филологов, лингвистов, социолингвистов, социальных психологов и педагогов). В этой области постоянно ведутся поиски путей и средств формирования и повышения коммуникативной компетентности личности [4; 12; 16], к которым относят социально-психологические тренинги, игровые обучающие технологии, активные методы обучения и пр. [13]. Однако проблема поиска новых методов и средств формирования коммуникативной компетентности личности по-прежнему остается открытой для исследователей, и важное место в новаторских методах отводят искусству.

К активным методам формирования коммуникативной компетентности личности, которые могут быть использованы в учебно-воспитательном процессе образовательных учреждений, относятся социально-психологический и сензитивный тренинги, дискуссионные, игровые методы, работа со сказкой как элемент игровых технологий, спецкурсы, театральные технологии [17].

Одним из эффективных методов формирования коммуникативной компетентности личности исследователи (В.Г. Александрова, П.П. Блонский, Б. Брехт, В.М. Букатов, Е.Б. Вахтангов, В.Э. Мейерхольд, К.С. Станиславский,

Е.А. Ямбург и др.) признают средства театра, или современные театральные технологии. Эстетический подход к педагогическому процессу, ведущий к развитию творческого потенциала и раскрытию собственной индивидуальности через эмоциональную сферу, есть уникальная возможность оживить, одухотворить педагогическое взаимодействие, увидеть контуры обновленной, требующей усиленной культурной оснащенности педагогики [8; 10; 11].

В 20-е годы XX в. появился ряд интересных высказываний и методических находок относительно использования театрального искусства в общепедагогической подготовке учителя. Тогда в студиях по педагогическому мастерству, в драматических студиях педагогических курсов была разработана программа обучения педагогическому мастерству на основе элементов театрального искусства, которая предусматривала:

- приобретение студентами умения образно излагать свои мысли;
- овладение техникой речи, в том числе техникой художественного высказывания;
- обучение пластике, художественно-красивому жесту;
- освоение искусства импровизации, постижение инсценировки и драматизации и др. [2; 5; 15].

Значительное внимание в 20-е годы прошлого века уделялось вузами внеаудиторной, факультативной (клубной и студийной) работе, которая тоже была насыщена элементами театрального искусства и способствовала формированию педагогического мастерства студентов.

Изобразительное и тональное искусство, семинары по художественному чтению и рассказыванию, элементы ораторского искусства способствуют развитию культуры речи, постановке голоса будущего педагога, приобретению умения в красивой и доступной форме выражать свои мысли, чувства и эмоции (В.Э. Мейерхольд, Е.А. Ямбург) [19]. В процессе практических занятий, подчеркивают психологи (П.П. Блонский, В.М. Букатов), можно снимать излишнее напряжение, учиться последовательно действовать, развивать фонационное дыхание, силу, гибкость и диапазон голоса, постигать технологии и стили общения, развивать умение понимать другого человека [18].

По мнению Н.Н. Демянко, В.И. Загвязинского, Т.Д. Зинкевич-Евстигнеевой, И.Ф. Кривоноса, К.С. Станиславского, Л.Н. Толстого и др., не менее эффективным технологическим приемом применения искусства в процессе формирования коммуникативной компетентности личности выступает драматизация, поскольку хорошо разыгранное действие захватывает, создает ощущение сопричастности к событиям. Получая возможность активно участвовать в драматизации, личность приобретает новый интеллектуальный, эмоциональный и поведенческий опыт, однако В.А. Разумный, И.А. Стернин отмечают, что постановки в процессе психолого-педагогической помощи человеку не допускают заучивания ролей и длительных репетиций, по их мнению, важен принцип экспромта. Для психологических целей широко используют (А.В. Гнездилов, Т.М. Грабенко, Ю.В. Заманаева, Т.Д. Зинкевич-Евстигнеева) на практике данные постановки, используя при этом сказочные сюжеты.

Другим методом в рамках применения искусства с целью формирования

коммуникативной компетентности личности называют арт-терапию, которая традиционно связывается с разнообразными видами творчества – от изобразительной деятельности до создания театрализованных действий (Р. Бернс, Т.Д. Зинкевич-Евстигнеева, А.И. Копытин, Д. Кудзилов, К. Маховер, Е.А. Тихонова). Арт-терапия может применяться и рассматриваться отдельными специалистами как самостоятельный метод формирования коммуникативной компетентности личности, а может также входить в популярную и изучаемую на сегодняшний день педагогами и психологами сказкотерапию. Поскольку элементы арт-терапии в отдельности достаточно изучены, то отметим особенность работы метода в совокупности со сказкотерапией. Задача педагога, работающего со сказкой, как отмечают арт-терапевты, – создать сказочную инструкцию к арт-терапевтическим приемам (например, известная техника «Живой и мертвой воды», созданная Т.Д. Зинкевич-Евстигнеевой [7]), при этом различные техники арт-терапии, включённые в работу со сказкой, притчей, мифом или легендой, позволяют прожить ситуации освобождения и созидания на более глубоком уровне. В контексте работы со сказкой возможно применение арт-терапевтических приемов в следующих аспектах: педагогическом; психодиагностическом; психокоррекционном; психотерапевтическом; психопрофилактическом.

Следующим методом, используемым в процессе формирования коммуникативной компетентности личности, выступает имидж-терапия (А.В. Гнездилов, Н.Н. Демянко, В.И. Загвязинский, Т.Д. Зинкевич-Евстигнеева, И.Ф. Кривонос, К.С. Станиславский). Специалисты в области имиджологии относят такую к стыковой, находящейся на границе науки и искусства.

По мнению социальных психологов (Г.М. Андреева, Р. Ассаджиоли, Л. Кольберг, В.А. Горянина, А.В. Морозов, А.В. Петровский, К.Г. Юнг и др.), в жизни каждый человек играет множество социальных ролей, и, привыкая к одной определенной роли, начинает соответствовать ей целиком, при этом негибкое соответствие лишает человека спонтанности [9]. Имидж-терапия, сочетаемая с другими психолого-педагогическими приемами и техниками, помогает снять такую зависимость посредством изменения амплуа, на что указывают работы А.В. Гнездилова, К.С. Станиславского и др. Имидж-терапия связана большей частью с тем, что для многих людей глубокие позитивные личностные изменения начинаются с изменения внешности.

С точки зрения психологов (А.В. Гнездилова, Н.Н. Демянко, Т.Д. Зинкевич-Евстигнеевой и др.), человек, накопивший внутри огромный потенциал и не знающий, как его реализовать, облачаясь в специально подбираемый необычный костюм, материализует скрытые до этого личностные тенденции и способности. Прожив жизнь вымышленного образа, он приобретает дополнительные резервы. Именно в вымышленном образе человек может компенсировать то, чего ему не хватает в жизни [1; 3; 6; 20].

Если применять прием в учебно-воспитательном процессе, то задачей педагога станет собрать как можно больше проективной информации о персонаже, в которого перевоплотился ученик. Так выявляются личностные тенденции, мотивы, эмоциональные состояния, ценностные ориентации учащегося. Находясь в образе, он может, с одной стороны, отыграть подавленные эмоции и желания, с другой

стороны, проиграть и усилить необходимые ему модели поведения. Следовательно, применение имидж-терапевтических приемов помогает в совокупности формировать эмоциональный, поведенческий и когнитивный компоненты коммуникативной компетентности личности.

Таким образом, потенциал и роль искусства в формировании коммуникативной компетентности личности огромны. Положительным моментом при этом является принцип недирективности в сочетании с воздействием на глубоком ценностном уровне. Различные виды, аспекты и приемы искусства могут быть эффективно использованы в психолого-педагогической практике.

Литература

1. Алиева Т.И. Ребенок в мире образа // Дошкольное воспитание. 1996. № 11. С.75 – 78.
2. Ананьев Б.Г. Психология чувственного познания. М.: Наука, 2001. 279 с.
3. Аникин В.П., Круглов Ю.Г. Русское народное поэтическое творчество. М.: Просвещение, 1987. – 416 с.
4. Барахович И.И. Формирование коммуникативной компетентности студентов педагогического колледжа: автореф. дис. канд. пед. наук. Красноярск: КГПУ, 2000. – 24 с.
5. Бахтин М.М. Эстетика словесного творчества. М.: Искусство, 1986. – 445 с.
6. Бегак Б. Воспитание искусством: для учителей начальных классов. М.: Просвещение, 1981. – 94 с.
7. Зинкевич-Евстигнеева Т.Д., Грабенко Т.М. Практикум по креативной терапии. СПб.: Речь, ТЦ Сфера, 2001. – 400 с.
8. Морозов А.В. Развитие творческого потенциала субъекта обучения в условиях многоуровневого профессионального образования // В сборнике: Интеграционная стратегия становления профессионала в условиях многоуровневого образования // Материалы Международной научно-практической конференции в 2-х т. Т. 2 / Под ред. М.Н. Заостровцевой, В.З. Юсупова. Котлас: Изд-во «Старая Вятка», 2007. С. 145–154.
9. Морозов А.В. Социальная психология. Изд. 4-е. М.: Академический Проект, 2013. – 336 с.
10. Морозов А.В. Формирование креативности как основы профессиональной и социальной компетентности специалиста в процессе обучения в вузе // В сборнике: Психологические и педагогические аспекты формирования профессиональной и социальной компетентности // Материалы Международной научно-практической конференции: в 2 т. Т. 1. Иваново: ИвГУ, 2009. С. 154–160.
11. Морозов А.В. Формирование креативности педагога в условиях непрерывного образования. М.: ИГУМО, 2003. – 192 с.
12. Морозов А.В., Морозова М.А. Роль коммуникативной компетентности в профессиональном становлении // В сборнике: Психология компетентности личности: исследования, практика, образование // Материалы I Международной научно-практической конференции / Отв. ред. Калинина Н.В., Седунова А.С. Ульяновск: ЗАО «МДЦ», 2009. С. 122–124.
13. Морозов А.В., Карпов Е.В. Роль социально-психологического тренинга в развитии профессиональных качеств современного руководителя // В сборнике:

Анализ гуманитарных проблем современного российского общества // Материалы Всероссийской научной интернет-конференции с международным участием / Под ред. С.А. Ветрова и А.Е. Рослякова. Омск: ОГУПС, 2007. С. 94–96.

14. Морозов А.В., Петрова Л.Е. Влияние профессиональной компетентности специалистов на их работоспособность и профессиональное долголетие // Человеческий фактор: проблемы психологии и эргономики. 2011. № 3-1. С. 82–83.

15. Морозов А.В., Полянская С.А. Проблема подготовки обучаемых к эффективной профессиональной деятельности с помощью вербального взаимодействия // В сборнике: Интеграция науки и практики как механизм эффективного развития современного общества // Материалы Международной научно-практической конференции. Воскресенск: ВФ РосНОУ, 2012. С. 245–250.

16. Морозов А.В., Сухарева М.А. Формирование коммуникативной компетентности будущих специалистов в системе высшего профессионального образования // В сборнике: Психолого-педагогическое образование на современном этапе: реалии и перспективы // Материалы Международной научно-практической конференции. Часть 1. Актобе: Изд-во АГУ им. К. Жубанова, 2006. С. 107–108.

17. Муравьева О.И. Коммуникативная компетентность как проблема общей психологии // Сибирский психологический журнал. 2001. № 14–15. С. 21–28.

18. Хусаинова С.В., Мухаметзянов И.Ш. Исследование особенностей психологической защищенности участников образовательных отношений // Человек и образование. 2017. № 2 (51). С. 29–33.

19. Ямбург Е.А. Школа на пути к свободе. М.: Новая школа, 2000. – 351 с.

20. Kozid S. Dramatization and educational objectives // English Journal. November 1973. № 1. P. 167–170.

Н.В. Колюгло
г. Москва

Директор современной школы в условиях посткризисного развития как компетентный и эффективный управленец

Компетентностный подход к образованию актуализирует потребность в подготовке нового специалиста – специалиста XXI века, который сможет самостоятельно устанавливать и добиваться поставленных задач, исходя из целей своей профессиональной деятельности [4; 7]. Современное состояние развития общества настоятельно диктует необходимость овладения выпускниками общеобразовательных школ как познавательными потребностями, так и профессиональными интересами. В этой связи умение педагога связать в единую систему познавательные и профессиональные мотивы усиливает осознанное отношение к образованию, самообразованию и формированию личности в целом.

Современному учителю недостаточно быть технологически грамотным и уметь передавать накопленные знания детям. Современный учитель должен быть способен помочь обучающимся использовать информационные системы для успешного сотрудничества, решения возникших задач, осваивания новых знаний, умений и навыков, поскольку он ориентирован на развитие личности, способной

самостоятельно владеть, применять, анализировать, синтезировать информацию, быть полноценным работником и гражданином [1; 11; 13].

Стоит отметить, что зачастую учителя даже не догадываются о том, что можно сделать или как-то существенно сэкономить время при помощи применения современных информационных систем. Более того, нехватка времени на самостоятельное освоение необходимых информационных продуктов, отсутствие удобного справочного материала при возникновении трудностей мешает отрабатывать индивидуальные навыки работы с информационными системами. Дополнительно можно отметить и то, что знания о возможностях современных информационных систем и умения работать с ними все равно недостаточно для эффективного применения информационных систем в учебном процессе. Для решения этой проблемы необходимо наличие глубоко и доступно проработанных методических материалов по использованию современных информационных систем.

Сегодня, как бы это ни парадоксально звучало, информационными системами гораздо лучше владеют школьники, начиная уже с 6 лет, чем их родители и педагоги. Весьма динамично развивающийся в последние годы рынок предлагает детям различные курсы для развития цифрового творчества. В последние 2 года популярным стал фестиваль по детскому цифровому творчеству Digital Fest for kinds&teens – масштабное мероприятие для детей и их родителей. Цель фестиваля – вместе с экспертами из IT-компаний привлечь детей и подростков к разработке собственных цифровых проектов и помочь ребятам стать в недалеком будущем востребованными специалистами в условиях развития цифровой экономики.

В этой связи изучение и применение информационных систем учителями позволит им существенно повысить собственную эффективность жизнедеятельности, улучшить качество самостоятельно разрабатываемых учебных материалов и проводимых занятий, лучше понять увлечения своих учеников и помочь им в полной мере реализовать свой собственный потенциал.

Однако немаловажную роль в этом процессе играет социально-психологический климат школы, который, в первую очередь, задает ее руководитель. Руководители образовательных учреждений, в частности директора школ, в погоне за финансовым обеспечением школьной деятельности нередко превращаются в «высокоэффективных менеджеров», и в этом случае уже навыки «управленца» определяют эффективность директора школ.

У «рядовых» педагогов же, как правило, не хватает времени и знаний для внедрения новых современных технологий в образовательный процесс, а также возможностей для эффективного использования тех материалов (электронных образовательных ресурсов), которые уже разработаны. Необходимость своевременного заполнения электронного журнала (выставление оценок, заполнение домашнего задания), а зачастую, дублирование той же информации еще и в бумажный журнал, различные отчетные материалы превращают профессиональную творческую жизнь педагога в школе в механическое однообразное рутинное «убивание» времени на заполнение сводных «таблиц» и «журналов», которые, благодаря введению балльно-рейтинговой системы [8] или системы КРІ и определяют эффективность деятельности в целом [14].

В сложившейся на сегодняшний день образовательной системе практически невозможно «идти» снизу вверх: учитель нередко испытывает сложности с введением современных информационных технологий в реализуемый на практике образовательный процесс, если руководитель требует от него совсем другого и не принимает ценности интеллектуализации информационных систем и технологических процессов в своем образовательном учреждении, применения цифровых технологий в системе образования [10; 15].

Для кардинального изменения сложившейся ситуации директору школы необходимо быть более адаптивным к постоянным и быстрым изменениям в обществе и выступать в роли «эксперта», а не просто передавать знания из поколения в поколение. Стать «двигателем прогресса», смотреть вперед и формировать как у своих коллег, так и у обучающихся те качества, которые будут востребованы уже в самом ближайшем будущем.

Важно, чтоб современный руководитель был творческой личностью, способной преодолевать стереотипы и находить нетрадиционные пути решения стоящих перед школой задач, создавать и использовать инновационные управленческие технологии [3]. Современный руководитель – это стратег, видящий перспективу развития своей организации на несколько лет вперед, исходя из имеющихся социальных условий и ресурсов. Директор школы является первопроходцем организационных перемен, вырабатывающим новые подходы к решению различных проблем, возникающих на пути продвижения к поставленной цели, пропагандирующим новые ценности среди сотрудников, одержимым идеей, готовым преодолевать трудности ради ее воплощения в жизнь [2; 12].

Таким образом, современный директор школы должен обладать профессиональными управленческими компетенциями и общечеловеческими качествами, а также иметь черты менеджера-управленца. Остановимся на них более детально:

- доступность в общении (руководитель должен быть доступен любому работнику организации, а его тон в обсуждениях любых перемен неизменно должен быть доброжелателен);
- внимательность к персоналу (руководитель понимает, что управлять – значит делать дело руками коллег; отсюда большую часть своего времени он отводит работе с персоналом, постоянно уделяя внимание системе поощрения);
- проактивность в управлении (директор является противником кабинетного стиля управления, предпочитает обсуждать проблемы на местах, умеет слышать и слушать, решителен и настойчив);
- терпимость и доверие к собеседникам (руководитель не пресекает выражения открытого несогласия, умело делегирует полномочия исполнителям, строит отношения на доверии);
- отсутствие желания поиска виновного, поиск причин сбоев и отклонений;
- убеждение и доверие в общении;
- умение работать в команде;
- открытость для новых идей (руководитель создает атмосферу, в которой свободное высказывание идей становится нормой);
- формирование благоприятного и гармоничного психологического климата

в коллективе (руководитель не удовлетворяет интересы одних работников за счет ущемления других);

- публичное признание заслуг сотрудников;
- осуществление позитивных изменений в образовательной организации.

Руководитель должен уметь отличать факты от мнений, реальное от кажущегося, действительное от желаемого, в том числе, последовательно, не отвлекаясь от поставленной цели, должен уметь критически и адекватно осмысливать коммерческие, управленческие и психолого-педагогические ситуации. Умение руководителя мобильно переносить накопленный опыт на новые области знания с учетом их особенностей, места, времени, условий создает огромный потенциал для развития современной школы, как инновационной образовательной организации XXI века.

Директор не может мыслить по принципу «или/или» (или то, или другое), основным принципом у него становится принцип: «и – и» (и то, и другое). Сама жизнь и новая обстановка заставляют его быть «стихийным диалектиком», а это, в свою очередь, заставляет его оперировать порой, казалось бы, взаимоисключающими понятиями.

В какой-то степени руководитель, как грамотный и эффективный управленец системы образования, вне всякого сомнения, выступает в качестве лидера педагогического коллектива школы и сам должен быть носителем тех изменений, которые желает видеть у других [5; 6; 9]. Для этого необходимо постоянное профессиональное развитие руководителей, применение информационных систем, обеспечивающее как мониторинг текущей ситуации в образовательной деятельности, так и возможности экспериментировать и развивать новые направления в образовательном процессе.

Лидеру придаются функции «социального архитектора», изучающего и создающего то, что называется «культурой труда», – те неосознанные элементы, которые сложно выявить, но которые исключительно важны: поведение, ценности и нормы.

Литература

1. Аринушкина А.А. Информационные технологии в реализации модели управления развитием профессионально значимых качеств руководителей структурных подразделений // Ученые записки ИУО РАО. 2011. № 37. С. 33–40.
2. Молчанов С.В. Управление инновационной деятельностью в сфере образования // Журнал научно-педагогической информации. 2011. № 2. С. 65–72.
3. Морозов А.В. Креативность как основа инновационной активности и профессионализма современного руководителя // Психология в экономике и управлении. 2014. № 1. С. 125–129.
4. Морозов А.В. Креативный преподаватель высшей школы в XXI веке // В сборнике: Преподаватель высшей школы в XXI веке // Труды 7-й Международной научно-практической интернет-конференции. Сборник 7. Часть 1. Ростов н/Д: РГУПС, 2009. С. 3 – 5.
5. Морозов А.В. Особенности управленческой деятельности современного руководителя образовательной организации. Монография. М: ИУО РАО, 2017. – 128 с.

6. Морозов А.В. Психологические аспекты управленческой деятельности руководителей системы образования // Управление образованием: теория и практика. 2017. № 3 (27). С. 33-49.

7. Морозов А.В., Елизарова З.А. К вопросу о реализации профессиональной переподготовки специалистов на основе компетентного подхода // В сборнике: Психологические и педагогические аспекты формирования профессиональной и социальной компетентности // Материалы Международной научно-практической конференции: в 2 т. Т. 2. Иваново: ИвГУ, 2009. С. 256-260.

8. Морозов А.В., Левашова О.Н. Решение проблемы контроля качества обучения путем внедрения модульно-рейтинговой системы // В сборнике: Интеграция вузов в мировое образовательное пространство: на пути к новому качеству образования // Материалы третьей научно-практической конференции. Воскресенск: ВФ РосНОУ, 2011. С. 53-56.

9. Морозов А.В., Степанова Е.К. Личность лидера с точки зрения иерархической закономерности логических уровней // В сборнике: Социально-экономические коммуникации в современном российском обществе. Вып. 3 // Материалы Всероссийской научно-практической интернет-конференции. Омск: БОУДПО «ИРООО», 2009. С. 77-83.

10. Морозов А.В., Шихнабиева Т.Ш., Колюгло Н.В., Рамазанова И.М. Об интеллектуализации информационных систем и технологических процессов в учреждениях среднего профессионального образования // Педагогическая информатика. 2017. № 4. С. 67-76.

11. Неустроев С.С., Нестерова О.В. Профессиональное развитие руководителя образовательной организации в условиях внедрения профессионального стандарта // Человек и образование. 2016. № 2 (47). С. 4-10.

12. Неустроев С.С., Федорчук Ю.М., Полянинова Ю.В. Управление качеством общего образования и проблемы оценки его результативности // Человек и образование. 2017. № 2 (51). С. 4-8.

13. Роберт И.В., Мухаметзянов И.Ш., Касторнова В.А. Информационно-образовательное пространство. М.: ИУО РАО, 2017. 92 с.

14. Сердюков В.И., Сердюкова Н.А. Направления совершенствования автоматизированных систем контроля результатов обучения // Информатизация образования и науки. 2014. № 3 (23). С. 75-85.

15. Федорчук Ю.М., Неустроев С.С., Полянинова Ю.В., Чекулаева Ю.А., Ильина В.С., Бажилина А.В., Комарова М.В. Концепция профессионального становления и развития руководителя образовательного учреждения в условиях инновационного социально-экономического развития Российской Федерации // Ученые записки ИУО РАО. 2017. № 3 (63). С. 100-114.

Проблема организации сопровождения замещающих семей в современных условиях

Приоритетным направлением социальной политики в современном российском обществе выступает семья как социальный институт, как малая социальная группа. И большое внимание сейчас уделяется семьям, принимающим на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Активное участие федеральных, региональных и муниципальных органов в устройстве детей-сирот зачастую в условиях отсутствия необходимой психолого-педагогической готовности у принимающих родителей, недостаточного количества специалистов сопровождения приводит к вторичному сиротству, случаям детского насилия: родители, сталкиваясь с неизбежными трудностями на различных этапах вхождения ребенка в семью, не получают необходимой поддержки. Осознавая важность указанных проблем, комплексная система психолого-педагогического и социального сопровождения семьи является основной задачей специалистов.

В настоящее время проблеме сопровождения уделяется большое внимание: формируются нормативные правовые документы, разрабатываются программы и проекты, создаются методические пособия, обобщается опыт специалистов. И сам термин «сопровождение» активно используется в различных направлениях психологии и педагогики [5; 7].

Ряд авторов рассматривает сопровождение как систему профессиональной деятельности, обеспечивающей создание условий для успешной адаптации человека к условиям жизнедеятельности [9; 11]. Под педагогическим сопровождением М.И. Рожков понимает процесс, содержащий комплекс целенаправленных последовательных педагогических действий, обеспечивающих включенность ребенка в значимое для него событие и стимулирующих его саморазвитие на основе рефлексии происходящего [12]. Как правило, сопровождение определяется как целостный процесс изучения, формирования, развития и коррекции профессионального становления личности [1; 10].

Таким образом, мы видим, что сопровождение – непрерывный процесс, обеспечивающий полноценное развитие, социализацию приемного ребенка непосредственно через повышение психолого-педагогической компетентности замещающих родителей. После определения ребенка в замещающую семью сотрудники органов опеки и попечительства продолжают вести активную работу с родителями, помогая, в первую очередь, преодолеть все сложности адаптационного периода. Что касается самих разрабатываемых программ сопровождения в настоящее время, то, как правило, они включают в себя такие формы, как консультирование, информационно-просветительская работа, социально-психологический тренинг [4].

Ф.Д. Насриддинова выделяет две группы психологических проблем, с которыми сталкиваются замещающие семьи:

– связана с особенностями переживаний, поведения и ожиданий приемных родителей;

– касается трудностей вхождения в новую семью и адаптации в ней приемного ребенка [6].

Безусловно, подготовка кандидатов в приемные родители, как правило, создает понимание ответственности и сложности принятия в семью ребенка, оставшегося без попечения кровных родителей. Мы проводили исследование 39 кандидатов, желающих принять в семью на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, после проведения обучения в г. Луга Ленинградской области и пгт. Ноглики Сахалинской области. По результатам анкет обратной связи 59% кандидатов в приемные родители (23 человека из 39 обученных) отметили необходимость психологической помощи после принятия ребенка в семью. На наш взгляд, обучение приемных родителей не может ограничиваться краткосрочными курсами, обязательными по законодательству.

Безусловно, очень важно умение родителей взаимодействовать с различными специалистами (педагогами, психологами, врачами, юристами), их способность своевременно обратиться к нужному профессионалу. В связи с этим в РФ появилось немало новых служб, которые занимаются оказанием психологической, социально-педагогической помощи приемным родителям, воспитывающих детей-сирот. Но следует отметить, что специалисты общего профиля в создаваемых службах зачастую не знают специфики воспитания и не могут оказать полноценную помощь замещающим семьям. Консультации узких специалистов, способных проработать причину проблем, а не только их проявления, как правило, платны, а посещения сотрудников органов опеки и попечительства замещающих семей зачастую носит сугубо формальный характер. Неуверенность родителей в реальности поддержки и помощи специалистов, неразрешенность, запущенность многих проблем, возникающих при воспитании детей, способствуют росту возвратов детей в детские дома, случаи насилия в новой семье.

Что касается зарубежного опыта, то агентства по усыновлению – первая и последняя организационная структура, с которой постоянно имеют дело усыновители в сложном, длительном и многоступенчатом процессе усыновления ребенка. Контакты с агентством начинаются с момента возникновения желания усыновить ребенка и порой продолжаются долгие годы [8].

Государственная поддержка усыновителей осуществляется также агентствами по поддержке усыновления. Рассмотрим процесс сопровождения замещающих семей на примере Соединенного Королевства Великобритания. В Великобритании еще до начала рассмотрения дела об усыновлении в суде ребенок должен прожить вместе с кандидатами в приемные родители определенный период, который варьируется в зависимости от различных обстоятельств (от года до трех).

В Соединенном Королевстве Великобритания существуют социальные работники как ребенка, так и социальные работники кандидатов в замещающие родители. Признавая риск того, что в первые недели между новыми родителями и ребенком отношения могут не сложиться, от агентства по усыновлению требуется посещать семью в течение первой недели пребывания ребенка и не менее одного раза в неделю до момента составления первого отчета (один месяц) [13].

Для сравнения: в Российской Федерации контроль органов опеки и попечительства за условиями жизни ребенка в новой семье осуществляется один раз в год, как правило, в течение только первых трех лет после усыновления.

В Великобритании существуют социальные работники как ребенка, так и социальные работники кандидатов в замещающие родители. Социальный работник ребенка несет преимущественную ответственность за соблюдение интересов ребенка в семье кандидатов в усыновители, поэтому при каждом визите обязан проводить личные беседы с ребенком. Социальный работник родителей несет ответственность за поддержку кандидатов и кроме личных посещений обязан поддерживать с ними связь по телефону, электронной почте [13].

Следует отметить, что после завершения судебной процедуры по усыновлению социальный работник подготавливает для ребенка письмо последующей жизни, где описывает его историю, факты о семье его происхождения и передает письмо усыновителям.

В статье Л. Шульмана «Практика социальной работы с приемными родителями» описываются результаты четырехлетнего исследования, проведенного в двух детских учреждениях Оттавы и Монреаля (Канада). В данном исследовании 83% респондентов отметили важность и эффективность социальных работников [14].

Специфика и особенности профессиональной деятельности современных специалистов социальной сферы в последние годы стали объектом пристального внимания не только представителей государственной службы, но и предметом целого ряда научных исследований, специальных тематических научных конференций [3].

В Канаде наблюдение – только часть функционала социальных работников; они являются некими посредниками между приемными родителями и другими системами. Вместо предоставления готовых решений для решения возникающих проблем, с которыми сталкивается приемный родитель, социальный работник предлагает поддержку, соответствующую информацию. Сотрудник сопровождения должен стать источником поддержки и помощником в разработке стратегий при взаимодействии с ребенком. Но некоторые приемные родители неохотно поднимают проблемы, опасаясь, что их можно интерпретировать как признак неадекватности с их стороны.

Успешность и устойчивость замещающей семьи в немалой степени зависят и от того, как организовано сопровождение замещающих семей. Сопровождение как система работы с семьей находится в стадии становления, поэтому необходима разработка правовых оснований деятельности, научно-методического обеспечения, обобщения практического опыта, в том числе зарубежного [2].

Сопровождение замещающих семей, основанное на научно-обоснованном подходе, содействует становлению семьи, развитию компетентности замещающих родителей, нацелено на предотвращение семейного неблагополучия, преодоление родителями трудностей воспитания приемных детей, профилактику вторичного сиротства.

Литература

1. Гурьева О.Т., Галушина Э.Б. Инструменты сопровождения замещающей семьи. Архангельск: Лоция, 2016. – 64 с.
2. Зволейко Е.В. Сопровождение как основная стратегия деятельности специального психолога и педагога // [Электронный ресурс] URL:

<https://cyberleninka.ru/article/v/soprovozhdenie-kak-osnovnaya-strategiya-deyatelnosti-spetsialnogo-psihologa-i-pedagoga> (дата обращения: 03.03.2018)

3. Морозов А.В. Профессиональная деятельность современного специалиста социальной сферы в свете позитивной психотерапии // Психологические перспективы. Психология профессиональной деятельности работников социальной сферы // Сборник докладов участников V Всеукраинской научно-практической конференции с международным участием. Киев: ИСПП НАПН Украины, 2012. С. 296 – 303.

4. Морозов А.В. Психологическое консультирование в системе современной высшей школы // В книге: Системогенез учебной и профессиональной деятельности // Материалы VII Международной научно-практической конференции. Ярославль, 2015. С. 238 – 240.

5. Морозов А.В. Психологическое сопровождение субъектов образовательных отношений в условиях современного коммуникативного пространства // В сборнике: Образование и развитие личности в современном коммуникативном пространстве // Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / Печатается по решению оргкомитета НПК. Иркутск, 2016. С. 308 – 315.

6. Насриддинова Ф.Д. К вопросу о психологическом сопровождении приемных семей // Мир науки, культуры, образования. 2015. № 1 (50). С. 189 – 190.

7. Поляков В.П. Педагогическое сопровождение аспектов информационной безопасности в информационной подготовке студентов вузов // Педагогическая информатика. 2016. № 4. С. 37 – 47.

8. Правовое регулирование процедуры усыновления детей-граждан РФ иностранными гражданами: теоретический и практический аспекты. М.: Издательство «Спутник+», 2009. – 195 с.

9. Психологическое сопровождение компетентного подхода // [Электронный ресурс] URL: <http://www.orenipk.ru/kp/distant/ped/psy/komp.htm>. (дата обращения: 28.02.2018).

10. Психологическое сопровождение профессиональной деятельности: Хрестоматия / Сост. О.Г. Ридецкая. М.: Изд. Центр ЕАОИ, 2012. – 800 с.

11. Психолого-педагогическое сопровождение семьи в условиях деинституционализации государственных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей / Отв. ред. Ю.Н. Галагузова, Н.И.Мазурчук. Екатеринбург: Уральское изд-во, 2015. – 220 с.

12. Рожков М.И., Сапожникова Т.Н. Социально-педагогическое сопровождение трудоустройства и профессиональной адаптации выпускников детских учреждений для детей-сирот. Калининград: Изд-во РГУ им. И.Канта, 2009. – 240 с.

13. Татаринцева Е.А. Усыновление в Англии. М.: Проспект, 2014. – 216 с.

14. Shulman L. Social work practice with foster parents // Canadian Journal of Social Work Education / Revue canadienne d'education en service social. Vol. 6. № 1. 1980. Pp. 58 – 71.

Значение компьютерной лингвистики в профессиональной подготовке современных студентов

Глобализация мирового пространства инициировала создание информационных и коммуникационных технологий, нашедших свое применение во всех областях жизнедеятельности человека: экономической, политической, социальной, медицинской, образовательной. Именно внедрение информационных и коммуникационных технологий дает возможность работать в международных, рассредоточенных по всему миру командах, общающихся между собой через Интернет.

Во всех образовательных организациях обозначились тенденции, связанные с уровнем развития инновационных технологий [5]. Не обошло стороной это и преподавание иностранного языка. Применение информационных технологий на практических занятиях по иностранному языку способствует информационному взаимодействию.

Анализируя педагогические исследования и резюмируя собственные, мы пришли к выводу, что активное внедрение новых методов в учебный процесс вуза акцентирует его дидактический потенциал, совершенствуя аудио-, видеоподдержку, контроль и реализацию собственных авторских подходов в процессе обучения, а также повышение уровня преподавания, в целом.

Неоценимый вклад информационных и коммуникационных технологий в подготовку будущих бакалавров-лингвистов обусловлен тем, что они позиционируются как мощный инструмент развития как умственных, так и креативных способностей студентов [6], уровня образованности, практических умений ведения межкультурного диалога и знаний в области лингвокультурологии и лингвострановедения [3].

В процессе обучения иностранным языкам происходит развитие творческого мышления, интеллектуальных способностей индивида. Однако, отдавая должное традиционным технологиям и их вкладу в развитие и образование личности, хотим констатировать, тем не менее, что именно информационные и коммуникационные технологии наиболее эффективно участвуют в развитии межкультурной компетентности [8], формируют лингвистические способности, автоматизируют языковые и вербальные действия.

Сегодня все более высокие требования предъявляются к структуре учебного материала. Увеличивается объем информации, расширяется тематика. Использование информационных и коммуникационных технологий в учебном процессе способствует расширению видов деятельности [1; 4; 11; 13]. Они дают возможность создавать и использовать мультимедийные обучающие программы, проводить тестирование, мониторинг учебного процесса [9], готовить дидактические материалы, пользоваться ресурсами Интернета, участвовать в создании проектной деятельности обучающихся [2; 7; 12; 14].

Инновационные технологии переводят образовательный процесс на качественно новый уровень, позволяя даже в условиях искусственной коммуникации смоделировать реальные ситуации.

Сегодня целесообразно говорить о компьютерной лингвистике как направлении прикладной лингвистики, рассчитанной на использование программ, технологий организации и обработки данных с целью моделирования языковой техники в ситуациях общения и проблемных сферах.

Впервые об этом научном феномене заговорили в 60-х годах XX века. Дефиниция «компьютерная лингвистика» – копия с английского *computational linguistics*. Учитывая, что термин *computational* может переводиться и как «вычислительный», в научной литературе можно встретить определение «вычислительная лингвистика». В то же время отечественная наука отводит ему более узкое значение, приближая к категории «квантитативная лингвистика».

Как особый прикладной предмет, компьютерная лингвистика характеризуется инструментом – использованием информационных средств обработки языковых условий. Нам представляется, что значимым фактором является реализация в любой компьютерной модели общих принципов компьютерного моделирования мышления. В основе лежит теория знаний, полученная из искусственного интеллекта, в последующем пополнившая раздел когнитивной науки. Основным понятийно-категориальным аппаратом компьютерной лингвистики выступают «фреймы» (концептуальные элементы для описательного представления знаний о классификационной тематически идентичной ситуации), «сценарии» (концептуальные элементы для ознакомления со стереотипным поведением), «планы» (области знаний, предполагающие возможные действия, приводящие к достижению конкретной цели).

Дефиниция «сцена» симбиотична с категорией «фрейма». Дифференциация состоит в том, что понятие «сцена» экстраполируется как концептуальная структура для описательного представления выделенных в вербальном акте лексемами, грамматическими категориями ситуации.

Смоделированный интегратив структуры знаний участвует в создании «модели мира» познавательной системы и ее информационной модели. Системы искусственного интеллекта представляют модель мира как своеобразный блок, включающий общие знания о мире в виде простых диспозитивов «летом тепло», либо в виде умозаключений «если на улице сильный ветер, надо тепло одеться», а также специфические факты «самое большое море – Саргассово», ценности, их градацию, порой выделяемую в «аксиологический пакгауз».

Необходимо отметить, что подавляющее число элементов, характеризующих инструментарий компьютерной лингвистики, обладают омонимичностью: одновременно они раскрывают объективные сущности познавательной системы индивида, а также методы их представления, применяемые при моделировании. Можно сказать, что понятийный аппарат компьютерной лингвистики содержит онтологическую и инструментальную составляющие.

Их отличия состоят в том, что *онтологический аспект* градации декларативных и процедурных знаний коррелирует с различными типами знаний, находящихся у homo sapiens, – знанием ЧТО (описательным, например, знание фактического места пребывания какого-либо МЫ) и знанием КАК (процессуальным, например, знание, дающее возможность найти дом этого МЫ, не зная формального адреса). *Инструментальный аспект* воплощает знание в симбиозе дескрипций,

в континууме данных, а также в механизме, инструкции, выполненных информационной или какой-либо другой моделью познавательной системы.

Компьютерная лингвистика многогранна. Она охватывает следующие направления:

1. компьютерное моделирование общения;
2. структуры сюжета;
3. гипертексты;
4. компьютерную лексикографию [10].

Применение информационных технологий при подготовке будущих лингвистов актуализировало развитие новой отрасли знаний – компьютерной дидактики, в которой персональный компьютер экстраполируется как дидактическое средство, особым образом представляющее материал и влияющее на процесс обучения [7; 13].

Компьютерная дидактика включает компьютерную лингводидактику, освещающую обучение иностранному языку. Глубокий интерес педагогов, готовящих будущих бакалавров – лингвистов, обусловлен поиском решений организации самостоятельной работы студентов, созданием и обработкой текстов на языке, освобождением педагога от монотонной работы, моделированием ситуаций коммуникативного характера, регенерацией коммуникативной среды на иностранном языке.

Информационные и коммуникационные технологии позволяют:

- использовать одновременно несколько объектов или фрагментов дидактического материала – опорных и вторичных окон;
- коррекцию их пространственных параметров, быстрой трансформации по маршрутам дидактического материала;
- опираться на значимость выделенных посылов;
- управлять поэтапным выводом информации;
- предъявлять базовые и латентные элементы;
- модифицировать временные характеристики реальных сюжетов или объектов;
- манипулировать схематическими объектами для более яркого их представления;
- включать гештальты материальной и нематериальной природы;
- изменять пространственно-временные масштабы объектов и процессов [15].

Не умаляя значения, вклада и надежности традиционных форм и методов обучения, объективно мы констатируем, что современные реалии развития общества в глобализационном мире опираются на инновационные информационно-коммуникационные технологии, особенно при подготовке будущих лингвистов как специалистов, обязанных владеть не только иностранным языком, но и показывать умения конструктивного общения, демонстрируя наличие межкультурной компетентности.

Литература

1. Боровикова О.И., Загорулько Ю.А. Организация порталов знаний на основе онтологий // Компьютерная лингвистика и интеллектуальные технологии: Труды международного семинара «Диалог-2002». М.: Наука, 2002. Т. 2. С. 76 – 82.
2. Зубов А.В., Зубова И.И. Информационные технологии в лингвистике. М.: Академия, 2004. – 208 с.

3. Карамышева Т.В. Изучение иностранных языков с помощью компьютера. СПб.: Союз, 2001. – 192 с.
4. Молчанов С.В. Формирование современной информационной среды в сфере высшего образования // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 1. С. 48 – 52.
5. Морозов А.В. Инновационные образовательные технологии в системе высшего и послевузовского образования // В сборнике: Актуальные проблемы современного образования: опыт и инновации // Материалы научно-практической конференции (заочной) с международным участием. Ответственный редактор А.Ю. Нагорнова. Ульяновск, 2015. С. 487 – 493.
6. Морозов А.В. Креативность как основа творческой компетентности современного специалиста // Человеческий фактор: проблемы психологии и эргономики. 2011. № 3. С. 73 – 76.
7. Морозов А.В. Роль и значение современных электронных технологий в образовательном процессе вуза // В сборнике: Современные инновационные информационно-образовательные технологии в подготовке будущих бакалавров // Материалы итоговой научно-практической конференции преподавателей и аспирантов / под ред. Ф.Г. Мухаметзяновой. Казань: ТИСБИ, 2014. С. 188 – 194.
8. Морозов А.В., Гительман Г.Л. К проблеме современного межкультурного взаимодействия (на примере Израиля) // В сборнике: Интеграция науки и практики как механизм эффективного развития современного общества // Материалы Международной научно-практической конференции. Воскресенск: ВФ РосНОУ, 2012. С. 240 – 244.
9. Морозов А.В., Левашова О.Н. Управление качеством образования в процессе использования модульно-рейтинговой системы // В сборнике: Евразийское пространство: приоритеты социально-экономического развития // Материалы Международной научно-практической конференции. Том 2. М.: Изд. центр ЕАОИ, 2011. С. 193 – 197.
10. Морозов А.В., Михалева О.В. Влияние современного информационно-образовательного пространства на формирование социокультурной и межкультурной коммуникации как одна из важнейших составляющих повышения качества образования будущих бакалавров-лингвистов // Ученые записки ИУО РАО. 2017. № 3 (63). С. 305 – 310.
11. Мухаметзянов И.Ш. Медико-психологические последствия использования информационных и коммуникационных технологий в образовательном процессе // Педагогическая информатика. 2011. № 6. С. 92 – 97.
12. Поляков В.П. Архитектоника информационной подготовки специалистов в системе высшего профессионального образования // Ученые записки ИИО РАО. 2005. № 16. С. 115 – 121.
13. Попов Э.В. Общение с ЭВМ на естественном языке. М.: УРСС, 2004. – 360 с.
14. Роберт И.В., Мухаметзянов И.Ш., Касторнова В.А. Информационно-образовательное пространство. М.: ИУО РАО, 2017. – 92 с.
15. Руженцева Т.С. Применение новых технологий в обучении английскому языку студентов информационно-технологических специальностей: Дисс. ... канд. пед. наук. М., 2005. С. 77 – 78.

Проблемы и пути решений деятельности Управления образования администрации города Оренбурга

В современных условиях совершенствование системы образования становится главной задачей государства. Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации. В Федеральном законе «Об образовании» прописано, что образование – целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов).

Особую роль играет становление и реализация дошкольного образования. Подготовка детей к обучению в школе – многосторонняя проблема, которая активно дискутируется в обществе уже долгое время. В последние годы отечественная наука говорит о преимуществе семьи в воспитании ребенка. Закон РФ «Об образовании» (2013) впервые за многие десятилетия признал, что «родители являются первыми педагогами своих детей. Они обязаны заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка в раннем детском возрасте».

Система дошкольного образования имеет ряд проблем, которые хотелось бы рассмотреть на примере муниципальной системы образования города Оренбурга.

Одним из направлений деятельности Управления образования администрации города Оренбурга является обеспечение доступности услугами дошкольного образования детей, проживающих на территории муниципального образования «город Оренбург».

В настоящее время в городе Оренбурге проживает 50911 детей в возрасте от 0 до 7 лет. Обеспеченность местами детей старше трех лет – 100%.

В городе Оренбурге функционирует 138 дошкольных образовательных учреждений, по состоянию на 01.01.2018 г. списочный состав детей – 33 948 чел. Численность основных работников учреждений дошкольного образования составляет 5 388 чел., из них педагогических работников – 2 442 чел. Педагогические работники постоянно проходят повышение квалификации, в 2017 г. – 453 человека.

С 2015 года в городе начала действовать муниципальная программа «Доступное образование в городе Оренбурге на 2015–2020 годы». Одним из мероприятий Программы обозначено «Предоставление дошкольного образования и осуществление присмотра и ухода за детьми».

Исполнение полномочий органов местного самоуправления по отрасли «образование» характеризуется следующими показателями. В городе Оренбурге доступность дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет составляет 100%. Численность воспитанников дошкольных образовательных организаций постоянно увеличивается. По состоянию на 1 сентября 2017 года, численность детей в возрасте от 1,6–8 лет охваченных дошкольным образованием составляет

34 595 человек, из них посещают муниципальные дошкольные образовательные организации 33 929 ребенка.

В целях реализации права каждого ребенка на качественное и доступное образование в 30 детских садах созданы специальные условия для детей с ОВЗ и детей, нуждающихся в длительном лечении, действует 51 группа компенсирующей направленности, где воспитываются 1138 детей, из них 316 детей-инвалидов. Обеспечивается организация обучения 34 детей-инвалидов на дому. На базе детского сада № 91 успешно функционирует семейная группа на дому.

С 2014 года в городе функционирует информационная система «Электронная очередь», обеспечивающая прием заявлений о постановке на регистрационный учет для зачисления детей в детские сады.

«Электронная очередь» доступна заявителям в электронном виде через портал Государственных услуг.

Динамика постановки детей на регистрационный учет с использованием портала госуслуг подтверждает актуальность предоставления услуги, так, в 2015 году подано 186 заявлений, в 2016 году – 670 заявлений, в 2017 году – 1506 заявлений. Конечно, все это ведет к улучшению образовательной системы в области дошкольного образования, но ряд проблем сохраняется. Средняя переуплотненность дошкольных образовательных организаций составляет 122%. Но при условии финансирования в 2018–2019 году предполагается ввод в эксплуатацию трех зданий детских садов после проведения капитального ремонта, что позволит увеличить количество мест для приема детей на 455 ед, это позволит хоть ненамного сократить уплотняемость в дошкольных учреждениях.

Отсутствие нового строительства детских садов в микрорайонах интенсивной застройки города не позволяет обеспечить доступность дошкольного образования для детей с 1,5 до 3-х лет, в том числе и принцип шаговой доступности. Для того чтобы проблема с нехваткой мест в ДООУ была решена, можно предложить «Застройщику» при строительстве жилого комплекса обязательно в смету включать и строительство детского учреждения, естественно на выгодных условиях как для муниципального образования, так и для «Застройщика», например, снизить цену на землю или предоставить ряд льгот в налогообложении. Тогда большая часть проблемы будет решена и не будет переполненности в дошкольных образовательных учреждениях.

Не менее значимой проблемой в дошкольном образовании являются педагогические кадры. Развитие кадрового потенциала системы образования и повышения престижа педагогической профессии включает в себя следующие:

- совершенствование системы отбора и профессионального развития управленцев в системе образования;

- повышение качества управления образовательными организациями на основе вовлечения заинтересованных участников, получения и использования объективных данных о качестве воспитания и обучения в программы совершенствования образовательных организаций;

- повышения компетентности и ответственности за качество работы руководящих педагогических кадров;

- повышение качества управления образовательными организациями на основе

вовлечения заинтересованных участников, получения и использования объективных данных о качестве воспитания и обучения в программы совершенствования образовательных организаций;

- продолжение работы по развитию творческого и инновационного потенциала педагогического корпуса за счет дальнейшей реализации мер стимулирования, модернизации системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации, внедрения профессионального стандарта педагога;

- усиление практико-ориентированной направленности повышения профессионального уровня педагогов с использованием потенциала наставников через тьюторское сопровождение, создание стажерских площадок, проведение методических мероприятий;

- внедрение новых механизмов мотивации педагогов всех уровней к непрерывному профессиональному развитию;

- содействие диссеминации лучшего опыта работы педагогов города, выпускники которых на протяжении нескольких лет показывают стабильно высокие предметные результаты;

- обеспечение уровня заработной платы педагогических работников в соответствии с целевыми показателями, утвержденными в плане мероприятий («дорожной карте») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере образования на 2013–2018 годы муниципальных образовательных организаций города Оренбурга».

- содействие в повышении уровня компетентности педагогов в области современных технологий, форм и методов воспитания;

- стимулирование научной и инновационной активности педагогических работников и инновационных организаций, в том числе за счет дальнейшего развития системы грантовой поддержки. Педагогические кадры воспитателей ДОО – 2160 чел., из них с высшим образованием – 1219 чел, что составляет 56,4 % от всего педагогического состава.

Условием оптимизации работы Управления образования в дошкольном учреждении является дифференцированная организаторская деятельность со стороны руководителей детским садом: целесообразная расстановка кадров; четкое распределение обязанностей между всеми членами педагогического коллектива и обслуживающего персонала, установление взаимосвязи между ними внутри коллектива, а также с коллективом родителей и общественностью. Для того чтобы повысить престиж и профессиональность кадров педагога дошкольного образования, в первую очередь необходимо увеличение заработной платы, повышение квалификации работника дошкольной сферы.

Реализация этих программ позволит не только вывести национальную систему в области образования на новый уровень, но и создаст дополнительные стимулы социально-экономического развития, улучшению демографического роста и приведет к повышению качества жизни россиян.

Нормативно-правовое регулирование сферы физической культуры и спорта в Российской Федерации

В настоящее время развитие физической культуры и спорта в России является приоритетной функцией государства, от которой зависит физическое и интеллектуальное развитие способностей человека, общества, совершенствования двигательной активности индивида и формирования здорового образа жизни нации в целом, социальной адаптации путем физического воспитания, физической подготовки и физического развития.

Реализация рассматриваемой функции находится в непосредственной зависимости от правового регулирования физической культуры и спорта в Российской Федерации, его совершенствования. В связи с этим исследование системы нормативного правового обеспечения физической культуры и спорта в России на современном этапе представляется актуальным.

Законодательство, регулирующее физическую культуру и спорт, включает в себя Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативные правовые акты высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, локальные нормативные акты, общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров Российской Федерации.

На верхнем уровне находится Конституция РФ, нормы которой имеют наивысший приоритет. На основе конституционных положений о физической культуре и спорте формируется федеральное законодательство, в свою очередь, на основе федерального законодательства разрабатывается соответствующее законодательство субъектов Российской Федерации.

Конституционной основой развития физической культуры и спорта в стране являются две статьи Конституции Российской Федерации – статья 41 пункт 2, в которой сказано о том, что поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, и статья 72, где говорится о том, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта.

Сфера физической культуры регулируется Федеральным законом «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» от 4.12.2007 года №329-ФЗ, который устанавливает правовые, организационные, экономические и социальные основы деятельности в области физической культуры и спорта в Российской Федерации, определяет основные принципы законодательства о физической культуре и спорте.

К субъектам физической культуры и спорта в Российской Федерации

относятся: физкультурно-спортивные организации; образовательные учреждения, осуществляющие деятельность в области физической культуры и спорта; оборонные спортивно-технические организации; научные организации, осуществляющие исследования в области физической культуры и спорта; Олимпийский комитет России; Паралимпийский комитет России; Сурдлимпийский комитет России; Специальная олимпиада России; федеральный орган исполнительной власти в области физической культуры и спорта, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подведомственные этим органам организации; федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие руководство развитием военно-прикладных и служебно-прикладных видов спорта; профессиональные союзы в области физической культуры и спорта; граждане, занимающиеся физической культурой, спортсмены и их коллективы (спортивные команды), спортивные судьи, тренеры и иные специалисты в области физической культуры и спорта.

Роль местного законодательства о физической культуре и спорте необычайно велика, так как от этого во многом зависят активность и массовость спортивной жизни в регионе. В свою очередь, массовость в физической культуре и спорте – залог высоких результатов в профессиональном спорте, повышение продолжительности жизни граждан региона, привнесение и закрепление в общественном сознании элементов здорового образа жизни, снижение детской и подростковой преступности, снижение потребления алкоголя и т.д.

В соответствии с постановлением Законодательного собрания Оренбургской области, на основе Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», принят Закон «О физической культуре и спорте в Оренбургской области» от 20 декабря 2010 года № 4175.

В физкультурно-спортивной отрасли широко используются подзаконные правовые акты. В текущей работе органы государственного управления физической культурой и спортом руководствуются, помимо законов, такими подзаконными актами, как постановления правительства, распоряжения председателя Государственного комитета по физической культуре, спорту и туризму, приказами, инструкциями, издаваемыми руководством министерств и ведомств в пределах своей компетенции. Юридическая проработка и качество подзаконных актов имеют принципиально важное значение для физической культуры и спорта, во многом определяют условия работы (статус, социальные гарантии, льготы) и эффективность функционирования отрасли в целом.

Сфера физической культуры и спорта делится на две большие части: профессиональный спорт (спорт высших достижений) и массовая физическая культура и спорт. Профессиональным спортом занимаются федеральные и региональные органы государственной власти, массовой физической культурой и спортом – органы местного самоуправления.

В настоящее время можно выстроить схему взаимодействия и определить управленческие функции и вопросы ведения каждого из указанных выше уровней. Наиболее эффективной системой организации и управления физической культурой и спортом на федеральном уровне является Министерство спорта Российской Федерации.

Министерство спорта Российской Федерации является федеральным органом

исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере физической культуры, спорта, туризма и молодежной политики, а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере физической культуры и спорта.

К полномочиям Российской Федерации в области физической культуры и спорта относятся.

- разработка и реализация государственной политики в области физической культуры и спорта, принятие и реализация программ развития физической культуры и спорта в Российской Федерации;

- участие в организации мероприятий по подготовке спортивных сборных команд Российской Федерации к Олимпийским играм и другим международным спортивным соревнованиям и по участию в таких соревнованиях;

- организация и проведение межрегиональных и всероссийских официальных физкультурных мероприятий;

- участие в организации межрегиональных и всероссийских официальных спортивных мероприятий;

- участие в организации на территории Российской Федерации Олимпийских игр, чемпионатов и кубков мира, чемпионатов и кубков Европы, иных международных спортивных соревнований с учетом требований, установленных соответствующими международными спортивными организациями;

- организация и проведение всероссийских спортивных соревнований инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, международных спортивных соревнований указанных лиц, включая Паралимпийские игры и Сурдлимпийские игры, Всемирные специальные олимпийские игры, а также подготовка к таким спортивным соревнованиям;

- аккредитация общероссийских спортивных федераций;

- организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в области физической культуры и спорта;

- разработка технических регламентов о спортивном инвентаре и оборудовании;

- материально-техническое обеспечение, в том числе обеспечение спортивной экипировкой, финансовое, научно-методическое, медико-биологическое, медицинское и антидопинговое обеспечение спортивных сборных команд Российской Федерации;

- организация проведения всероссийских смотров физической подготовки граждан допризывного и призывного возрастов к военной службе, разработка программ и методических рекомендаций по физической подготовке таких граждан;

- осуществление пропаганды физической культуры, спорта и здорового образа жизни;

- научно-методическое обеспечение в области физической культуры и спорта, а также организация издания научной, учебной и научно-популярной литературы по физической культуре и спорту;

- организация строительства и реконструкции объектов спорта;

- подготовка военнослужащих и лиц, проходящих специальную службу, по военно-прикладным и служебно-прикладным видам спорта;

– учреждение государственных наград Российской Федерации, иных наград и почетных званий, премий и других форм поощрения Российской Федерации в области физической культуры и спорта;

– содействие развитию детско-юношеского, молодежного, массового спорта, спорта высших достижений и профессионального спорта и т.д.

Федеральный орган исполнительной власти в области физической культуры и спорта издает обязательные для исполнения методические указания и инструктивные материалы по осуществлению переданных полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Федеральный орган исполнительной власти в области физической культуры и спорта:

1. осуществляет надзор за нормативным правовым регулированием;

2. осуществляет контроль и надзор за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации своих полномочий;

3. в случае необходимости осуществляет подготовку предложений об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации и вносит эти предложения в Правительство Российской Федерации для принятия соответствующих решений;

4. устанавливает периодичность, содержание и формы представления отчетности об осуществлении переданных полномочий, в случае необходимости устанавливает целевые прогнозные показатели.

К полномочиям субъектов Российской Федерации в области физической культуры и спорта относятся:

– определение основных задач и направлений развития физической культуры и спорта в субъектах Российской Федерации, принятие и реализация государственных региональных программ развития физической культуры и спорта и межмуниципальных программ в области физической культуры и спорта;

– учреждение почетных званий, наград, премий и иных форм поощрения в области физической культуры и спорта субъектов Российской Федерации;

– организация и проведение региональных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий и межмуниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий;

– утверждение порядка формирования и обеспечение спортивных сборных команд субъектов Российской Федерации;

– организация развития национальных видов спорта;

– присвоение спортивных разрядов и квалификационных категорий спортивных судей;

– реализация мер по развитию физической культуры и спорта инвалидов, лиц с ограниченными возможностями здоровья, адаптивной физической культуры и адаптивного спорта в субъектах Российской Федерации;

– организация профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в области физической культуры и спорта;

– обеспечение деятельности региональных центров спортивной подготовки и т.д.

К полномочиям органов местного самоуправления в области физической культуры и спорта относятся:

- определение основных задач и направлений развития физической культуры и спорта с учетом местных условий и возможностей, принятие и реализация местных программ развития физической культуры и спорта;
- популяризация физической культуры и спорта среди различных групп населения;
- организация проведения муниципальных официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, а также организация физкультурно-спортивной работы по месту жительства граждан;
- утверждение и реализация календарных планов физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий муниципальных образований;
- организация медицинского обеспечения официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий муниципальных образований;
- содействие обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении на территориях муниципальных образований официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий и т.д.

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации разработана нормативно-правовая база в сфере физической культуры и спорта, которая в настоящее время требует совершенствования нескольких актуальных вопросов, так как право некоторых категорий граждан остается полностью или частично нереализованным. Вследствие доработки она начнет активно действовать в формировании и осуществлении правовых основ и норм деятельности на федеральном, региональном и местном уровнях.

А.С. Махалов
г. Оренбург

Современные формы организации и направления развития волонтерской деятельности в России

В волонтерском движении в последние десятилетия отмечаются серьезные преобразования. Волонтерская деятельность, претерпевшая на своем этапе развития значительную эволюцию, развивается в новой России под влиянием исторических и культурных традиций, социально-экономических и политических факторов.

Российское добровольчество пошло по пути собственного формирования инфраструктуры волонтерства. Целенаправленная политика государства в отношении данной социальной структуры для формирования и поддержки добровольчества – довольно молодое явление для Российской Федерации. Поддержка государства стала заметной в течение 5 – 10 последних лет, и только в 2018 году Президентом подписан закон о волонтерстве. Данный закон уравнивает понятия «волонтерство» и «добровольчество», определяет статус волонтерских организаций, организаторов волонтерской деятельности и волонтеров. Закрепляет требования к лицам входящим в такие организации. Закон определяет полномочия органов власти в сфере поддержки и развития волонтерских организаций. Предусматривает утверждение регламентов взаимодействия федеральных органов

исполнительной власти, органов исполнительной власти регионов, органов местного самоуправления, подведомственных им государственных и муниципальных учреждений и других организаций с волонтерскими объединениями.

Организация волонтерской деятельности в Российской Федерации началась в 2010 году. На первой ступени своего развития, волонтерская деятельность представляла собой студенческие организации, которые, помимо своей работы в вузе, иногда принимали участие в нескольких межрегиональных добровольческих акциях (Волонтерская неделя добра и др.). Все мероприятия были интегрированы в учебно-воспитательную и социальную жизнь образовательных организаций и воспринимались исключительно как выполнение социальной роли образовательных организаций в регионе, а также как элементы нравственного воспитания студентов. Можно сказать, что студенты до конца не понимали, что они делают, у них отсутствовала связь с добровольческим опытом. В диапазоне их проектов можно было увидеть донорство, помощь детским домам и уборку мусора.

Значительную роль в развитии волонтерской деятельности сыграли крупнейшие спортивно-массовые мероприятия, например, Летняя Универсиада в 2013 году.

В 2010 году рамках волонтерской программы «Сочи-2014», АНО «Оргкомитет «Сочи-2014»» предложил Минобрнауки России модель активизации волонтерского движения в стране за счет ее интеграции с системой образования. Уже в декабре 2010 года Оргкомитетом «Сочи-2014» при поддержке Министерства образования России и Министерства спорта России, была сформирована сеть центров привлечения волонтеров для обеспечения потребности в добровольцах на всех олимпийских объектах. Сеть включила в себя 17 городов, где названные центры были созданы на базе 25 вузов (включая один негосударственный вуз) и одного колледжа. За период с 2011 по 2013 годы была создана необходимая эффективная инфраструктура поддержки и управления добровольческими ресурсами, нормативно-правовое, кадровое и материально-техническое обеспечение деятельности центров.

За эти 4 года была налажена эффективная коммуникация, организована проектная работа в сфере волонтерства, налажены связи с представителями региональных органов исполнительной власти.

Добровольческое движение и сейчас находится на пути своего идеологического оформления, в основе которого лежит концепция социальной ответственности.

Стратегической целью развития добровольческого движения в России явилось создание эффективных механизмов и благоприятных условий для предоставления возможности молодым людям проявить себя, реализовать свой потенциал и получить заслуженное признание посредством их вовлечения в социальную практику.

Сегодня мы можем наблюдать процессы институализации российского добровольчества как следствие взаимодействия и интеграции процессов государства, основной задачей которого является поддержка добровольческих инициатив. Однако на национальном уровне ключевая роль отводится государственному регулированию по следующим направлениям: 1) Сопровождение деятельности волонтерского движения и организационных структур, ответственных

за их реализацию, в оформлении формата и содержания при помощи нормативно-правовых актов; 2) в определении целевой аудитории государственной поддержки в сфере добровольчества; 3) в разработке муниципальных и государственных программ стимулирования добровольческой активности.

Процесс институализации, стартовавший в начале 90-х на базе некоммерческих организаций, достиг своего апогея уже в 2000-х годах, когда государство всячески поддерживало развитие добровольческих практик и инициатив населения. С 2010 года, как показывает количество реализуемых проектов и программ, этот курс был продолжен и усилен.

Задачей институционализации добровольчества явилось создание адекватной модели развития добровольчества и поддержке добровольческих инициатив.

Одной из самых отличительных черт российского добровольчества на современном этапе является привлечение к участию в добровольческой деятельности людей с инвалидностью и граждан пенсионного возраста.

Волонтерство среди граждан пожилого возраста не имеет широкого распространения, однако у него очень большие перспективы. В Российской Федерации, согласно данным государственной статистики, доля пожилых людей на момент 2016 года составляет 24,6%, что на 4,1% больше показателя за 2006 год (20,5%).

Волонтеры пожилого возраста появились в современной России в ходе реализации программы Оргкомитета «Сочи-2014» по подготовке волонтеров к Олимпийским зимним играм и Паралимпийским зимним играм в городе Сочи в 2014 году. На этапе официального набора волонтеров Игр было выявлено, что более 50% людей пожилого возраста подали заявки о своем желании присоединиться к добровольческому движению на Олимпиаде. Уже в 2012 году волонтеры пожилого возраста приобретают статус «серебряных волонтеров», принимая участие более чем в 200 социально значимых мероприятиях. Так уже, в августе 2012 года 4 «серебряных» волонтера из России принимали участие в летней Олимпиаде 2012 в Лондоне. А уже в 2014 году на зимних Олимпийских играх в Сочи их было 928 человек. Участие «серебряных» волонтеров позволило значительно оптимизировать работу оргкомитетов различных событий, устранить кадровую недостатку в сфере волонтерского менеджмента и избежать монополизацию волонтерских ресурсов.

Сегодня основным представителем добровольческой деятельности в России выступает молодежь, именно она учит проявлять активную гражданскую позицию на деле.

Добровольческая активность молодежи полностью зависит от воздействия внешней среды – презентация социальных программ в вузах и сузах, кампаний общественных и некоммерческих организаций. Также не стоит забывать и о собственной инициативе или групповой самоорганизации молодежи.

К отличительным чертам российского добровольчества относится явно выраженная гендерная диспропорция. Ряд исследований свидетельствует, что в добровольческой деятельности преобладают женщины (более 60%).

В настоящее время можно точно сказать, что в каждом вузе широко представлена волонтерская деятельность. В настоящее время добровольческая

деятельность является одним из главным инструментом управления молодежью. Сегодня молодежь представляет собой колоссальный инициативный и самостоятельный ресурс, который способен преобразовать современную действительность. Одной из ключевой ступеней развития молодежи, является школа. Именно средние учебные заведения способствуют к приобщению молодежи к наиболее инициативной и творческой социальной группе.

За последние двадцать лет понятие «волонтер» сильно изменилось. Никакого закона о добровольческом труде в советской России не было. Понятие, содержание и форма волонтерского труда в современной России начинает формироваться в 1990-е годы, с возникновением некоммерческих, общественных и благотворительных организаций. Если в 1980 е годы волонтеры ехали на целину или БАМ, то они получали за проделанную работу зарплату, которой государство компенсировало тяжелые условия жизни. Теперь же, в XXI веке, можно наблюдать другую тенденцию. «Волонтер» – человек, который добровольно готов потратить свои силы и время на пользу обществу или конкретному человеку.

Он работает не ради денег, а ради интереса и опыта. Добровольцу не нужна зарплата, добровольцу нужно живое общение с людьми.

По итогам проведенного в рамках данной статьи анализа можно заключить, что сегодня актуально говорить о профессионализации института волонтерства. За последние годы существенным образом меняется портрет российского добровольчества. Приобретающего черты профессионализации. Это связано с изменением роли волонтера и его статуса в обществе. За последние годы наметился процесс формирования квалифицированного кластера в среде добровольчества.

Литература

1. Вячеславов В.Н. Занятость пожилых людей (на примере волонтерской деятельности) / В.Н. Вячеславов // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 10. – С 11 – 16.
2. Загладина Х.Т. Волонтерство и реализация социального потенциала детей и молодежи в контексте российской образовательной политики / Х.Т. Загладина // Образовательная политика. – 2014. – № 4. – С. 15 – 24.
3. Горлова Н.И. Развитие инфраструктуры поддержки добровольческих инициатив и создание организационных условий развития добровольческого движения / Н.И Горлова // Волонтер: всерос. Науч.-практ. журнал. – 2016. – № 3. – С. 6 – 21.

Прогностический потенциал стратегических решений в сфере образования (исторический контекст)

Необходимость перехода от форсированных мер к научно-обоснованной модернизации как доминантной стратегии развития образования объективно отражает очевидную практическую несостоятельность предпринятых ранее усилий. Она заостряет проблему выявления и разработки принципиально иных путей, прикладных моделей и средств стратегической поддержки, способных удовлетворить образовательные потребности личности, общества и государства в современных условиях.

Система образования является сложным многомерным объектом, внутренние коммуникации отдельных сегментов которого имеют, как минимум, три аспекта: технологический, социальный и научно-педагогический. Она является социокультурным институтом, выполняющим функции продуктивной социализации, профилизации и профессионализации подрастающих поколений и адаптации старших возрастов к изменениям социальной среды. Все сегменты системы образования органично взаимосвязаны, и потому радикальные совершенствования в одном из них могут иметь успех лишь при соответствующих изменениях в других. Согласование принятия стратегических решений в реальной практике представляет собой сложную задачу [4, С.10]. Необходимо применение разных методологических подходов к проектированию и внедрению инновационных образовательных систем в зависимости от их принадлежности к альтернативным стратегиям. Инновации в образовании следует рассматривать как стратегические ориентиры при долгосрочном нормативном прогнозировании и проектировании [2, С. 27]. Само внедрение инноваций следует осуществлять по мере подготовки необходимых объективных и субъективных условий.

Модернизация как целостный процесс непрерывного общественно необходимого поступательного развития вносит принципиальные коррективы в трактовку фундаментальной научной категории «развитие». Категория развития обогащается новым смыслом, не сводимым к происходящим в русле определенного направления трансформациям. В контексте модернизации образования процесс развития в силу своей преемственности и непрерывности исторически призван приводить к достижению более высокой эффективности, представленной и раскрытой в виде требуемых целевых результатов [5, С. 83].

Представление о модернизации как о непрерывном процессе совершенствования массовой социальной практики исходит из необходимости решения двух органически взаимосвязанных групп задач:

1) неотложного удовлетворения потребностей государства, общества и индивида, поставленных перед необходимостью адекватно отвечать на вызовы и риски времени, выдерживать напряженность конкурентной борьбы, определяемую уровнем и качеством функционирования национальной системы образования;

2) выявления путей и средств, призванных целенаправленно удовлетворять неотложные потребности государства и социума и гарантированно при этом обеспечивать результативность предлагаемых решений.

Очевидно, что основным средством решения вычлененной совокупности задач, решение которых, по сути, превращает развитие образования в управляемый процесс с заданными свойствами, может быть педагогическая наука, ориентированная по отношению к массовой практике на выполнение своей опережающей функции. Кроме того, научный анализ и историко-педагогическая экспертиза процесса трансформаций в образовании, проводимых реформ и перманентных преобразований позволяет выявить три ведущие разновидности оказываемых на его развитие влияний [1]. К ним относятся: 1) внешние формы, преимущественно связанные с содержанием нормативно-правовой базы, учетом социальных условий функционирования школы и национальной системы образования в целом; 2) административные и функционально-организационные, включающие в себя длительность уроков, продолжительность обучения, регулирование форм контроля, аттестации, экзаменов; 3) сущностно-содержательные, порождаемые педагогическими законами, закономерностями и особенностями протекания учебно-воспитательного процесса.

Приходится констатировать, что проблемы отечественного образования преимущественно были сконцентрированы на первых двух видах отмеченных влияний, а критические замечания, связанные с низким качеством образования, неудовлетворительной оценкой его эффективности, перегрузкой, испытываемой учащимися, и учителями, резким ухудшением динамики их здоровья, и особенно уровнем собственно воспитательной работы, не получили должного продуктивного разрешения. Но именно решение этих проблем связано с необходимостью использования всех видов влияний, и, в первую очередь, тех, что определяются степенью опоры на сущностные характеристики, особенности и закономерности учебно-воспитательного процесса. И что, в сути своей, определяет необходимость использования потенциала педагогической науки для оказания целенаправленного результативного влияния на процесс развития отечественного образования.

С позиций того, как может целостно и системно решаться проблема модернизации образования, можно выделить три кластера задач:

– совершенствование учебно-воспитательного процесса, ориентированное на внесение изменений, не нарушающих стабильности и непрерывности функционирования, опирающихся на уже достигнутый уровень передовой массовой практики;

– преобразование учебно-воспитательного процесса, изначально требующее учета и подготовки необходимых для этого условий, начиная от материально-технической базы и кончая требуемым уровнем подготовки и переподготовки кадров;

– моделирование учебно-воспитательного процесса, не допускающее прямых переносов нововведений в массовую практику без обязательной всесторонней подготовки обеспечивающих условий, включая обновление нормативной базы и проведение соответствующих опытно-экспериментальных работ.

Очевидно, что сами по себе эти группы задач принципиально различны. Если совершенствование учебно-воспитательного процесса может осуществляться непосредственно в условиях массовой практики, то преобразование уже носит характер исключительности и требует предварительного создания определенных и необходимых условий, а моделирование в принципе исключает самую возможность включения в массовую практику, требуя апробированных гарантий и всестороннего обеспечения необходимых условий. В этой связи, исходя из гипотезы осуществленного исследования, создаются необходимые предпосылки для утверждения следующего вывода: целенаправленное развитие отечественного образования, когда речь идет о принципиально значимых изменениях, направленных на решение преобразующих задач и их теоретического моделирования, может и должно строиться на проектной основе. Но решение любого класса задач не может осуществляться без учета современного состояния отечественного образования, которое не только определяет степень актуальности той или иной проблемы, но и предопределяет ее содержательность и самую реалистичность осуществления.

И если распад СССР и официальная ликвидация советской системы образования (1991–1992 гг.), основанной на административно-командных и мобилизационных началах, объективно обусловил возможность реализации принципа вариативности образования, то это не могло не изменить, притом кардинально, фундаментальные основания (включая управленческие) создаваемой национальной системы образования Российской Федерации. Но не только возможность существования в рамках одной системы различных вариантов учебных организаций характеризует определенное состояние образования. Изменения радикально повлияли на структуру содержания образования, которое стало состоять из четырех разноуровневых компонентов: федерального, регионального, муниципального (субрегионального, зонального), школьного. Произошедшие модернизационные изменения (в начале 90-х гг. XX в.) привели к тому, что единая в прошлом система образования превратилась в интегративно-дифференцированное пространство, множество образовательных институций, решающих комплексную группу задач, образуемую совокупностью структурных компонентов. Возник класс факторов отечественного образования, обладающих имманентно различающимися особенностями, изначально обуславливающих их целевую ориентацию и функциональное предназначение. И, следовательно, вариативность образования как системообразующая основа его функционирования и развития не только позволяет, но и требует принципиально иного подхода к проблеме развития, решаемой на основе всестороннего учета специфики каждого субъекта образования, а не только всей системы в целом.

Таким образом, система стратегического развития образования представляет собой многоуровневую совокупность научно разработанных проектов, призванных всесторонне раскрыть типологические особенности функционирования каждого субъекта образования. Данное обстоятельство вносит принципиальные и притом научно перспективные изменения в традиционно сложившиеся подходы по решению фундаментальных проблем образования, включая, к примеру, и такие

как содержание образования (структура, формы, сегменты), стандартизация образования, педагогическое целеполагание (образовательное таргетирование).

С этих позиций возникает необходимость обязательного соблюдения двух важнейших методологических требований – адресности и целостности аналитического контекста, основанного на внутренне содержательных характеристиках и функционально целевой предназначенности субъекта развития. Благодаря данным методологическим требованиям процессуально реализуется целевая обусловленность системы стратегического управления образованием, раскрывающая возможность решения двуединой задачи: оперативно и точно обеспечивать оптимальную эффективность функционирования и развития каждого субъекта образования; развивать и укреплять целостность национальной системы образования. Необходимо подчеркнуть важность перспективно-концептуальных исследовательских достижений, основанных на целенаправленном использовании стратегического потенциала педагогической науки и усилении ее опережающей функции.

В связи с этим необходимо предложить в качестве первоочередных мер следующее:

1. Придать Российской академии образования (РАО) статус ведущего государственного экспертного центра по оценке инновационных программ и авторских разработок в области образования и педагогики.

2. Вменить в обязанность РАО аналитическое экспертное определение степени готовности проектных инновационных решений к широкому распространению в условиях массовой практики (программы, учебники и учебные пособия, кадровые вопросы, финансовое и материально-техническое обеспечение).

3. Исполнять функции организатора (федерального оператора, координатора) комплексных исследований совместно с региональными органами управления образованием.

4. Обеспечить в пределах Российской Федерации полноценную координацию исследовательской деятельности по проблемам психолого-педагогической науки и образования.

5. Создать фонд оперативного финансирования и материальной поддержки национальной системы образования, призванного решать неотложные задачи в форс-мажорных обстоятельствах.

Следует уделить внимание решению ряда вопросов:

– разработке механизмов информационной поддержки инновационных процессов в образовании на региональном уровне и выявлению особенностей их функционирования и развития;

– анализу готовности общеобразовательных организаций к введению инноваций и определению их потребностей в поддержке стратегического управления региональными и муниципальными органами управления образованием;

– выявлению основных способов взаимодействия органов управления образованием и местной общественности.

В системе повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования отсутствуют механизмы адекватного и оперативного реагирования на изменения в национальной образовательной системе,

обеспечивающие разработку образовательных программ, направленных на решение актуальных проблем поступательного развития.

Таким образом, необходимо сосредоточить усилия на определении путей и возможностей исследования исторического контекста отечественного образования как методологического основания критериального подхода к анализу инновационной деятельности [3, С. 50]. Нужно определить ее теоретический и практический потенциал, выявить и разработать типологические характеристики локальных систем образования, искать пути решения конкретных проблем образования. Следует усилить разработку системных механизмов адресного прогнозирования во взаимодействии с педагогической наукой как теоретической основой эффективности преобразуемой и обновляемой национальной системой образования.

Литература

1. Богуславский М.В. Историко-педагогическая экспертиза инноваций в образовании: научные основы. М.: ИСРО РАО, 2015. 118 с.
2. Богуславский М.В., Милованов К.Ю. Перспективы развития историко-педагогического знания // Отечественная и зарубежная педагогика. 2016. № 3. С. 25–32.
3. Милованов К.Ю. Приоритеты и перспективы развития историко-педагогических исследований // Отечественная и зарубежная педагогика. 2013. № 1 (10). С. 48–57.
4. Принятие решений в системе образования / под ред. С.В. Ивановой. М.: Издательский центр ИЭТ, 2014. 548 с.
5. Преемственность и новаторство в развитии основных направлений в отечественной педагогической науке (конец XIX–XX вв.) / под ред. М.В. Богуславского. М.: ФГНУ ИТИП РАО, 2012. 500 с.

А.В.Морозов
г. Москва

Инклюзивная среда в образовательном пространстве современной России

В сложившейся сегодня ситуации необходимо констатировать, что именно инклюзивная практика может стать «точкой кристаллизации» многих инновационных процессов в образовании, отвечая современным целям доступности непрерывного образования и его компетентностной парадигмальности [7]. Инклюзивное образование – это результат развития идей гуманизма, основывающееся на исключительности и уникальности человеческой личности, её праве на достойную жизнь, независимо от физического состояния, праве владеть всеми ценностями и достижениями современной цивилизации.

Особые образовательные потребности различаются у детей разных категорий, поскольку задаются спецификой нарушений психического развития, и определяют особую логику построения учебного процесса, находят своё отражение в структуре и содержании образования. Инклюзивное образование стремится развить методологию, направленную на людей и признающую, что все люди – индивидуумы с различными потребностями в обучении. Инклюзивное образование старается

разработать подход к преподаванию и обучению, который будет более гибким для удовлетворения различных потребностей в обучении. Если преподавание и обучение станут более эффективными в результате изменений, которые внедряет инклюзивное образование, тогда выиграют все люди (а не только люди с особыми образовательными потребностями). Подобные глобальные преобразования невозможны без проведения системного анализа и выбора адекватной методологии, разработки соответствующей модели, на базе которой должна быть реализована предлагаемая инновация.

Применение дистанционных образовательных технологий позволяет избежать формального подхода к обучению, создаёт комфортные условия для индивидуализации обучения и удовлетворения особых потребностей, позволяет не только адаптировать учебный процесс к нуждам отдельного индивидуума, но и быстро реагировать на возникающие перемены и потребности [8]. В социальном плане именно это может обеспечить всем детям с особыми потребностями равные возможности в получении образования, так как основная ценность дистанционного обучения заключается и в том, что оно с помощью новейших технологий охватывает и включает в активный созидательный труд значительную часть детей с особыми образовательными потребностями [3; 6; 9].

Каждый человек имеет уникальные особенности, интересы, способности и учебные потребности. Именно поэтому необходимо разрабатывать такие системы образования и выполнять образовательные программы так, чтобы принимать во внимание широкое разнообразие этих особенностей и потребностей.

Обычные учебные заведения с такой инклюзивной ориентацией являются наиболее эффективным средством борьбы с дискриминационными воззрениями, создания благоприятной атмосферы в общинах, построения инклюзивного общества и обеспечения образования для всех; более того, они обеспечивают реальное образование для большинства людей и повышают эффективность и, в конечном счёте, рентабельность системы образования [11].

Инклюзия является процессом увеличения степени участия каждого отдельного обучающегося в академической и социальной жизни учебного заведения, а также процесс снижения степени изоляции обучаемых во всех происходящих внутри учебного заведения событиях.

Инклюзия рассматривается как процесс, направленный на включение всех членов общества в социальную жизнь, в повседневные, ежедневно реализуемые практики, на стирание всевозможных барьеров, это возможность быть принятым, независимо от особенностей здоровья, национальности, религии, пола и других отличий. Именно в отличиях инклюзия призывает видеть ресурс развития общества, а не трудность, которую надо преодолевать. Более того, инклюзивное общество стремится поддерживать разнообразие, а не стирать различия. Инклюзия подводит к отказу от мысли о том, что, для того чтобы стать полезными для общества, лица с ограниченными возможностями здоровья, в том числе дети, должны стать «нормальными». Она побуждает смотреть шире традиционно заданных социальных границ (и ограничений) в понимании ценностей человека, его индивидуальности для общества. Инклюзивное образование, чтобы устойчиво развиваться, требует так называемых социальных инвестиций [1].

Инклюзия обязывает реструктуризировать культуру учебного заведения, его правил, внутренних норм и практик, чтобы полностью принять всё многообразие обучающихся, с их неповторимыми личными особенностями и потребностями. Многообразие и непохожесть обучающихся друг на друга является не проблемой, требующей решения, а важнейшим ресурсом, который можно и должно использовать в образовательном процессе.

Инклюзия – это процесс развития предельно доступного образования для каждого в доступных образовательных учреждениях, формирование процессов обучения с постановкой адекватных целей всех обучающихся, процесс ликвидации различных барьеров для наибольшей поддержки каждого обучающегося и максимального раскрытия его потенциала [10].

К внешним факторам, тормозящим и препятствующим развитию инклюзивного образования в России, в первую очередь, следует отнести:

1. отсутствие государственного приоритета общечеловеческих, гуманистических идей, заложенных в концепции инклюзивного общества (не являются социально одобряемыми и поддерживаемыми в должной степени как обществом, так и государством ценности терпимости, сочувствия, сострадания, взаимовыручки и поддержки);

2. отсутствие в менталитете всего (или, как минимум, большинства) населения страны чёткой позиции в вопросе признания принципа равных возможностей на всех ступенях образования для любых категорий граждан, имеющих особые образовательные потребности;

3. проблема стандартизации образования (для инклюзивного образования является кардинальной проблемой, затрагивающей не только основное, но и профессиональное образование): идея разработки интегративных основных, индивидуальных образовательных программ востребована жизнью, вместе с тем, огромное количество документов, требований, указаний к их составлению едва ли обосновано главной целью – облегчить жизнь детям, их родителям, учителям и педагогам, руководителям и администраторам;

4. отсутствие готовности у детей с нормальным развитием принять «другого», как равного себе, несформированность понимания того, что «мы разные», но «мы вместе», отсутствие практики выстраивания позитивных и адекватных отношений с лицами, имеющими особые потребности;

5. недостаток кадров – отсутствие необходимого количества высококвалифицированных специалистов, имеющих специальную подготовку для осуществления профессиональной деятельности в области инклюзивного образования и имеющих реальное желание самореализоваться в этой деятельности;

6. отсутствие готовности со стороны современной педагогической системы в лице учёных, педагогов, методистов, воспитателей к научно-теоретическому, дидактическому и учебно-методическому обоснованию проблемы развития ребёнка в инклюзивном образовании и дальнейшей эффективной реализации всего этого на практике;

7. необходимость качественного преобразования управленческого, административного, методического ресурса образовательных организаций, разработки и внедрения системы переподготовки педагогов и повышении их

квалификации с учётом осуществления профессиональной деятельности в условиях инклюзии;

8. недостаточная мобильность граждан с особыми потребностями, обусловленная отсутствием: интегрированного образовательного пространства, обеспечения их широкой и эффективной поддержки через привлечение современных передовых социально поддерживающих технологий взаимодействия, медико-психологической помощи, в том числе применение прогрессивных методов лечения.

Среди внутренних факторов, в первую очередь, следует назвать:

1. отсутствие у ребёнка (а именно его интересы, безусловно, должны находиться в приоритете развития инклюзивного образования) чувства уверенности и силы, которые помогут ему быть счастливым в общении с другими людьми;

2. отсутствие (или недостаточная степень сформированности) у детей с ограниченными возможностями здоровья навыков, необходимых для выстраивания эффективной коммуникации;

3. недостаток адаптивных навыков (для любого ребёнка характерно стремление к достижениям, желание быть лучшим, а это, вне всякого сомнения, необходимо культивировать в процессе обучения с помощью адекватных методов и приёмов, помогая вливаться в коллектив сверстников, получать их поддержку через умение дружить с ними).

Осознание определённых отношений между субъектами – участниками педагогического процесса связано с положительной установкой к личности другого человека, признанием его ценности без предубеждений, излишней критичности и склонности к оцениванию. Безоценочное отношение снижает ощущение угрозы, а потому повышает уверенность обучающихся в своих способностях, делает их более открытыми новому опыту, исключает скептическую оборонительную позицию из-за страха совершить ошибку. Доброжелательное, доверительное отношение даёт право свободно думать и чувствовать, что способствует большей реализации творческого потенциала каждого человека. Важной личностной предпосылкой является способность быть самим собой в процессе межличностного взаимодействия, а также постоянное стремление к личностному росту и самоактуализации.

Под профессиональной компетентностью педагога инклюзивного образования, как правило, понимают системное проявление знаний, умений, способностей и личностных качеств, позволяющих педагогу успешно решать функциональные задачи, составляющие сущность профессиональной деятельности в сфере инклюзивного образования детей с особыми образовательными потребностями [2; 5].

Родительская компетентность по сопровождению инклюзивного образовательного и жизненного маршрута детей с инвалидностью требует не только высокого уровня сформированности знаний в области воспитания, развития детей, но и наличия других медико-биологических, психолого-педагогических и социальных компетенций, что актуализирует рассмотрение анализируемой проблемы как целенаправленного и организованного процесса по совершенствованию родительской компетентности в данном аспекте [12].

Судьба инклюзивного образования в России во многом зависит от позиции

учебных заведений, от единой политики в подготовке кадров, работающих с детьми с ограниченными возможностями здоровья, от понимания необходимости интеграции научных и методических усилий специалистов общего и специального (коррекционного) образования, от создания в регионах и на федеральном уровне законодательной базы, позволяющей достойно осуществлять обучение, воспитание и социализацию детей с ограниченными возможностями здоровья в инклюзивном образовательном пространстве [4].

Следует констатировать, что, имея в настоящее время вполне определённый потенциал, инклюзивному образованию в нашей стране предстоит проделать достаточно сложный путь, чтобы стать подлинно «инклюзивным» и иметь возможность включить детей с особыми образовательными потребностями в разнообразные посильные виды трудовой, физической, эстетической, культурной, общественной деятельности, помогая в реализации возможностей социальных связей, сотрудничества с детьми как с нормальным развитием, так и с различными отклонениями.

Литература

1. Афонькина Ю.А. Инклюзивный потенциал образования как социальной среды // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т. 8. № 3. Часть 1. С. 91–94.

2. Бахтин М.Б., Довбыш С.Е., Аринушкина А.А., Молчанова В.С. Современные подходы и мониторинг качества обучения управленческих работников образовательных организаций при организации инклюзивного образования // Управление образованием: теория и практика. 2017. № 3 (27). С. 67–81.

3. Брицкая Е.О. Диагностика готовности педагогов к дистанционному обучению детей с особыми образовательными потребностями // Человек и образование. 2013. № 3 (36). С. 163–168.

4. Буслаева Е.Н. Влияние образовательной политики на развитие инклюзивного образования в РФ // Педагогическое образование в России. 2017. № 10. С. 5–10.

5. Денисова О.А., Поникарова В.Н., Леханова О.Л. Подготовка педагогических кадров к осуществлению инклюзивного образования // Вестник Череповецкого государственного университета. 2012. № 1 (42). С. 109–112.

6. Морозов А.В. Дистанционное обучение и его обеспечение в системе современного образования в России // В сборнике: Информационные технологии в обеспечении федеральных государственных образовательных стандартов // Материалы Международной научно-практической конференции. Елец: ЕГУ, 2014. С. 257–261.

7. Морозов А.В. Информационно-образовательная среда в практике инклюзивного образования на основе современных здоровьесберегающих технологий // Инклюзия в образовании. 2016. № 2 (2). С. 99–111.

8. Морозов А.В. Особенности здоровьесберегающего обучения в условиях современной информационно-образовательной среды: психолого-педагогический аспект // В сборнике: Проблемы эффективности и безопасности функционирования сложных технических и информационных систем. Часть 7. Серпухов, 2017. С. 186–190.

9. Морозов А.В., Терещенко А.Ю. Специфика здоровьесберегающей деятельности в современных образовательных учреждениях, использующих дистанционную форму обучения // В сборнике: Экологическая педагогика и психология здоровья: проблемы, перспективы развития // Материалы ежегодной международной научно-практической конференции. USA: Primedia E-launch LLC, 2014. С. 127–130.

10. Мухаметзянов И.Ш., Мочалов А.В. Рабочее место инвалида во взаимодействии с персональным компьютером // Казанский педагогический журнал. 2012. № 3 (93). С. 141–15.

11. Неустроев С.С. Об организации современного электронного обучения для детей и взрослых с ограниченными возможностями здоровья // Управление образованием: теория и практика. 2017. № 1 (25). С. 28–35.

12. Сайтгалиева Г.Г. Формирование родительской компетентности в вопросах сопровождения детей с инвалидностью в инклюзивном образовании // Здоровье и образование в XXI веке. 2016. № 2. С. 788–793.

Д.В. Никифоров
г. Оренбург

Физическая культура в формировании профессиональной адаптации менеджеров

Экономическая и социокультурная ситуация посткризисного развития современного общества, характеризуется изменением традиционных требований, предъявляемых к специалистам различных сфер профессиональной деятельности, и актуализирует необходимость решения задач оптимизации педагогических воздействий на процесс формирования многосторонне развитой личности профессионала.

При этом существенным показателем эффективности высшего профессионального образования признается успешная профессиональная адаптация выпускников профессиональных образовательных учреждений, которая в свою очередь, создает возможность для их полноценной профессиональной самореализации.

В этой связи высокую значимость приобретает необходимость поиска эффективных мер педагогического воздействия на процесс направленного формирования важных качеств и свойств личности будущих специалистов, лежащих в основе успешной профессиональной адаптации в различных видах профессиональной деятельности.

Анализ специальной научной литературы, касающейся вопросов адаптации человека к трудовой (профессиональной) деятельности, позволил определить, что развитие данной проблемы привело к выделению значительного количества важнейших аспектов, характеризующих ее (профессиональную адаптацию) с различных сторон: экологического, биологического, физиологического, операционного, коммуникативного, личностного, социально-психологического и целого ряда других.

Одна из первых попыток систематизации всего этого многообразия использовалась в работе Б.Г.Ананьева «Психологическая структура человека как субъекта», в которой человек – субъект труда рассматривается как сплав свойств индивида и личности. В таком случае профессиональная адаптация представляет собой единство адаптации индивида к физическим условиям профессиональной среды (психофизиологический аспект адаптации), адаптации к профессиональным задачам, выполняемым операциям, профессиональной информации и т.д. (собственно профессиональный аспект) и адаптации личности к социальным компонентам профессиональной среды (социально-психологический аспект) [6, С.46].

В работе И.А.Жданова «Адаптация и прогнозирование деятельности», указывается, что под адаптацией к профессиональной деятельности следует понимать такие процессы, «которые обеспечивают труженику вживание в профессиональный коллектив, приобщение к профессиональной деятельности, к режиму работы, обязанностям, особенностям рабочего места, стилю и трудовым традициям коллектива и т.п. или в целом обеспечивают успешную деятельность человека в пределах существующих на производстве условий, требований и норм без ущерба для здоровья и личных общественно значимых устремлений [1, С. 96]. «Профессиональная адаптация, таким образом, является критерием всей предыдущей работы и, в первую очередь, связанной с выбором профессии, поскольку процессы вживаемости зависят в немалой степени от соответствия склонностей, способностей, личностных качеств и психофизиологических способностей человека» [1, С.97].

Адаптация индивида к неблагоприятным факторам профессиональной среды, являясь областью специальных интересов физиологии и медицины [5, С. 8], подлежит в то же время и психологическому исследованию [6, С. 44]. Неблагоприятные воздействия физической среды приводят не только к сдвигам физиологических систем организма, но и к изменению его психических состояний, преломляются через соответствующие субъективные отношения личности [2, С.63], нейтрализуются в процессе адаптации разными путями, в том числе психическими средствами.

Специалистами психологии труда (В.Ф. Галыгин, А.Л. Робалде, М.А. Дмитриева) отмечается, что к любой профессиональной ситуации человек адаптируется как целостная структура; и как организм, и как личность. Данное обстоятельство обуславливает необходимость применения системного подхода к решению проблемы формирования профессиональной адаптации. И.А. Жданов, отмечая зависимость успешной профессиональной деятельности от процессов адаптации, происходящих на различных уровнях организации, выделяет три так называемые адаптемы (единица адаптационного анализа), характеризующие сформированность профессиональной адаптации: состояние готовности личности, психофизиологическую готовность и состояние готовности организма.

Исходя из определения психологии труда как науки о закономерностях становления и сохранения динамического равновесия в системе «субъект труда – профессиональная среда», М.А. Дмитриева определяет профессиональную адаптацию как процесс становления и восстановления этого равновесия [8, С. 45].

Такое определение, по ее мнению, не противоречит общей концепции психической адаптации как процесса, который поддерживает динамическую сбалансированность в системе «человек – среда».

Профессиональная адаптация, т.е. состояние динамического равновесия в системе «человек – профессиональная среда», как отмечает Ф.В. Березин, проявляется прежде всего в эффективности деятельности, характеризующейся высокой производительностью и качеством продукта, оптимальными энергетическими и нервно-психическими затратами, удовлетворенностью профессионала [5, С. 22]. Ф.В. Березин формулирует три критерия оценки психической адаптации в условиях определенной профессиональной деятельности: 1) успешность деятельности; 2) способность избегать ситуаций, создающих угрозу для трудового процесса; 3) осуществление деятельности без значимых нарушений физического здоровья.

Достаточно подробно в литературе разработаны критерии социально-психологической адаптации к профессиональной деятельности. В частности, И.А. Георгиева выделяет следующие критерии: а) в сфере общественной активности – участие в общественной работе и удовлетворенность этим участием; б) в сфере межличностного общения – социометрический статус и удовлетворенность отношениями с товарищами; отношение к объединению, отношению к коллективу, удовлетворенность собой на работе, адекватность взаимодействий с другими участниками деятельности [9, С. 15]. Среди критериев психофизиологической адаптации исследователи называют: состояние здоровья, настроение, уровень тревожности, степень утомляемости, активность поведения [3, С. 132].

Факторы, влияющие на успешность протекания адаптационных процессов, можно, по мнению Б.Г. Ананьева, разделить на две группы: субъектные и средовые. К субъектным относятся возраст, пол, физиологические и психологические характеристики человека; к средовым – условия труда, режим и характер деятельности, особенности социальной среды [6, С. 18]. Системообразующим фактором системного объекта «профессиональная адаптация» является ее цель – становление и сохранение динамического равновесия в системе «личность профессионала – профессиональная деятельность» [6, С. 21].

Подытоживая вышесказанное, можно утверждать, что главным результирующим показателем эффективности процесса формирования характеристик профессиональной адаптации служит личность профессионала, которая необходимо должна овладеть ценностями культуры, и обладающая специфическим набором высокоразвитых потребностей, личностными и двигательными способностями, соответствующими требованиям профессии, что обеспечивает высокий уровень адаптации к профессиональным нагрузкам и общесоциальной практике жизни.

При этом структуру профессиональной адаптации, как личностного состояния специалиста-менеджера, возможно представить в виде совокупности ее составляющих компонентов: профессионального, психофизиологического и профессионально-личностного. Набор компонентов характеризует единство специфического личностного состояния адаптированности к профессиональной деятельности.

Собственно профессиональный компонент – адаптация субъекта к конкретной трудовой деятельности и отдельным составляющим ее элементам. Критериями сформированности настоящего компонента, являются: оптимальное возрасту и полу физическое развитие студентов; «избыточный» уровень прикладной физической подготовленности; сформированность комплекса прикладных двигательных умений и навыков; их гибкость и вариативность.

Психофизиологический компонент – адаптация к внешним условиям профессиональной среды, физической и нервно-эмоциональной нагрузке.

Основными результирующими показателями сформированности компонента являются достижение состояния необходимого уровня устойчивости психофизиологических свойств и функций организма профессионала к воздействиям внешних условий профессиональной среды, а также высокий уровень развития профессионально важных психомоторных качеств и способностей студентов, позволяющих успешно справляться с профессиональными обязанностями.

Профессионально-личностный компонент – адаптация личности к социальным факторам профессиональной среды и психологическим особенностям профессиональной деятельности.

Критериями сформированности компонента, следует считать:

а) в сфере социальной активности личности – сформированность системы ценностных ориентаций личности (ЦОЛ) в сфере профессиональной деятельности, а также отдельных ее компонентов (информационно-познавательного, оценочно-мотивационного, потенциально-деятельностного и реально-деятельностного);

б) в сфере межличностного общения – сформированность системы отношений личности и отдельных составляющих ее отношений (в т.ч. отношение к труду, отношение к делу, отношение к себе и людям, отношение к явлениям мира).

При этом следует отметить, что успешность становления социально-психологического компонента достигается при условии сформированности необходимого комплекса знаний физкультурного характера профессиональной и оздоровительной направленности.

Проблема формирования адаптации личности к профессиональной деятельности обуславливает поиск и обоснование таких видов педагогического воздействия, которые обеспечивали бы становление профессионально важных личностных и двигательных способностей, лежащих в основе профессиональной адаптации. При этом опорой таких воздействий должна быть концепция «переноса навыка», получившая обоснование в работах С.Л. Рубинштейна, и «переноса тренированности», развивавшаяся Н.А. Бернштейном, В.М. Зациорским, Л.П. Матвеевым, С.А. Полиевским, М.М. Богеном.

Основные положения концепции «переноса» свидетельствуют о высоких возможностях использования положительного эффекта тренированности, достигнутого в одном виде деятельности (физкультурной) для улучшения результатов в другой (профессиональной). При этом главным методологическим условием обеспечения эффективности «переноса» является подбор действий и движений (эмоциональных, волевых, мыслительных, психомоторных) в составе

физкультурной деятельности, схожих по биомеханическим, потребностным, познавательным и саморегулятивным характеристикам с профессиональными.

В основу разработки теоретико-методологических основ технологии формирования профессиональной адаптации менеджеров ложится руководящая идея о том, что физическая культура представляет собой совокупность видов деятельности, использование которых (в ходе профессионального образования) обеспечивает двоякий социально значимый эффект:

– на основе социализации индивида, обогащения его духовности – формирование личности профессионала с характерным набором как общих, так и прикладных личностных свойств и качеств;

– на основе воздействия на биологическую сущность индивида – формирование прикладных физических качеств и их специальных компонентов, двигательных умений и навыков, психофизиологических функций.

В связи с этим становится очевидным, что проявление всех критериальных качеств профессиональной адаптации менеджеров возможно полноценно смоделировать в ходе специально организованной физкультурной деятельности. При этом возможно достичь не только реализацию различных компонентов профессиональной адаптации, но и обеспечить позитивную динамику качественных и количественных характеристик в связи с этапностью их становления.

Эффективность подготовки студентов-менеджеров к практике профессиональной деятельности, а также успешность самореализации в профессиональной и повседневной жизни и деятельности может быть обусловлена сформированностью профессионального, психофизиологического и профессионально-личностного компонентов профессиональной адаптации, успешность которых в ходе реализации специально смоделированной прикладной физкультурной деятельности обеспечивается становлением профессионально значимых двигательных, личностных и социальных свойств, качеств и функций характеризующих личность профессионала.

Использование ценностей физической культуры для обеспечения должной подготовленности современного специалиста к осуществлению профессиональной деятельности получило достаточно широкое обоснование в работах специалистов теории профессионально-прикладного физического воспитания (С.А. Полиевский, Р.Т. Раевский, Л.П. Матвеев, М.Я. Виленский, В.И. Ильинич), профессионально-прикладной физической культуры и профессиональной физической культуры (С.С. Коровин, В.А. Кабачков), в соответствии с которыми физическая культура способна обеспечивать единство процессов формирования комплекса профессионально важных двигательных и личностных способностей и важнейших характеристик личности.

Направленность физической культуры в профессиональном образовании учащейся молодежи достигается реализацией профилированного физического образования, которое должно обеспечивать: на основе развития профессионально важных двигательных и личностных способностей – высокий уровень профессионально-прикладной подготовленности к высокоэффективной конкретной трудовой деятельности; на основе сопричастности к социальной культуре (в частности физической) – полноценную и всесторонне развитую личность профессионала.

Эффективность использования средств физической культуры в практике формирования адаптации к профессиональной деятельности обусловлено: теоретико-методологическим обоснованием технологии формирования профессиональной адаптации; разработанностью профессиографических, психолого-педагогических, физиологических и дидактических основ физической культуры личности профессионала; качеством подбора и внедрения программно-содержательного обеспечения прикладной физкультурной деятельности, обеспечивающей комплексное и целенаправленное воздействие на совокупность основных компонентов целостной структуры профессиональной адаптации.

Однако при сложившейся практике физическая культура в профессиональных образовательных учреждениях направлена главным образом на совершенствование системы двигательных способностей учащихся. Вместе с этим, реализации общекультурных функций физической культуры, а также ее воздействию на социальную сферу личности не уделяется должного внимания, что значительно снижает эффективность физкультурных воздействий на процесс становления личностных характеристик профессиональной адаптации.

Таким образом, можно утверждать, что в настоящее время существует целый ряд вполне очевидных противоречий, присущих профессиональному образованию, между: а) социальной потребностью совершенствования системы профессионального образования в направлении обеспечения полноценной профессиональной адаптации выпускников профессиональных образовательных учреждений и неиспользованием ценностного потенциала культуры в этом процессе; б) признанием важности целенаправленного формирования характеристик профессиональной адаптации и недостаточной разработанностью системы мер педагогического воздействия обеспечивающей их полноценное становление; в) высоким функциональным потенциалом физической культуры в достижении состояния профессиональной адаптации и неразработанностью программно-содержательного обеспечения процесса становления ее сущностных характеристик.

Разработка и внедрение в педагогический процесс профессионального образования учащейся молодежи профилированного физического образования, направленного на формирование личностных характеристик профессиональной адаптации, будут способствовать разрешению вышеозначенных противоречий, а также реализации двух важнейших взаимообусловленных задач профессионального образования: во-первых, формированию личности, освоившей ценности культуры общества; во-вторых, достижению высокого уровня профессиональной подготовленности к выполнению функциональных обязанностей в связи с образовательной практикой и конкретной профессиональной деятельностью.

Литература

1. Адаптация и прогнозирование деятельности / [И.А. Жданов]. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1991. – 254 с.
2. Вопросы общей, педагогической и инженерной психологии / [Б.Ф. Ломов]. М.: Педагогика, 1991. – 296 с.
3. О личностной адаптации в профессиональной деятельности // Вестник Ленинградского университета. – Сер. 6. – 1986. – Вып. 3. / [А.Л.Робалде]. – С. 122–144.

4. Профессиональная физическая культура и формирование личности: монография / [С.С. Коровин, В.А. Кабачков]. Оренбург: Изд-во ОГПУ, 1998. – 259 с.

5. Психическая и психофизиологическая адаптация человека / [Ф.В.Березин]. М., 1988. – 126 с.

6. Психологическая структура человека как субъекта // Человек и общество / под ред. Б.Г.Ананьева / [Б.Г.Ананьев]. Л., 1967. –Вып. 2. – С. 4–21.

7. Психологические исследования и охрана здоровья рабочих // Психологический журнал. – 1986. –Т.7. – № 1. / [В.Ф.Галыгин]. – С. 14–26.

8. Психологические факторы профессиональной адаптации // Психологическое обеспечение профессиональной деятельности / под ред. Г.С. Никифорова. / [М.А. Дмитриева]. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1991. – С. 43–61.

9. Социально-психологические факторы адаптации личности в коллективе: автореф. дис. ...канд. психол. наук / [И.А. Георгиева] Л., 1986. – 21 с.

И.В. Прояева
г. Оренбург

Адаптация учебного материала по математике для бакалавров гуманитарных специальностей

Проблема повышения эффективности обучения математическим дисциплинам студентов гуманитарных специальностей настолько интересна, насколько трудоемка. Однако именно этот процесс позволяет получить разносторонне развитую личность с высоким интеллектуальным потенциалом. В связи с этим актуализируется поиск новых путей решения данной проблемы, одним из которых является адаптация учебного материала [1].

Адаптация учебного материала – приближение системы математических объектов к системам объектов социокультурного и учебного пространства студентов-бакалавров гуманитарных специальностей академии с целью создания у них в дальнейшем процессе обучения новых когнитивных структур, прообразом которых являются математические структуры. Заметим, что адаптация учебного материала не сводится к простейшему изменению условия задачи или насыщению ее объектами и терминологией «родственной» для студента гуманитарной дисциплины. Преподаватель, скорее, должен искать скрытые взаимосвязи «гуманитарных» объектов, изучить их природу и перенести характер и свойства этих взаимосвязей в учебно-дидактический материал математической дисциплины [2].

На первом этапе адаптации преподаватель активно пользуется различными моделями из гуманитарных, естественных и математических наук, подчеркивая их изоморфизм. Например, в процессе изучения темы «Производная функции» студентам предлагается решить следующую задачу.

Функция издержек имеет вид $C(x)=100+1/2 x^2$, а доход при производстве x единиц товара определяется следующим образом:

$$D(x) = \{ (4000x, \text{ если } x < 0 @ @ 4000(100 + \sqrt{(x-100)}), \text{ если } x > 0 \}$$

Определить оптимальное для производителя значение выпуска x_0 .

Решение. Функция прибыли имеет вид:

$$P(x) = \begin{cases} (-100 + 4000x - 1/2x^2, & \text{если } x < 100 \\ 399900 + 400\sqrt{(x-100)} - 1/2x^2, & \text{если } x > 100 \end{cases}$$

Найдем производную функции прибыли:

$$P'(x) = \begin{cases} (4000 - 2x, & \text{если } x < 100 \\ 2000/\sqrt{(x-100)} - x, & \text{если } x > 100 \end{cases}$$

Очевидно, $P'(x) > 0$ при $x < 100$, так что наибольшее значение прибыли на отрезке $[0; 100]$ есть $P(100) = 399\,900$. Найдем теперь наибольшее значение прибыли на интервале $(100; +\infty)$. Имеется одна критическая точка $x = 200$. При этом $P'(x) > 0$ при $100 < x < 200$ и $P'(x) < 0$ при $x > 200$, т.е. $x = 200$ — максимальное значение $P(x)$ на интервале $(100; +\infty)$. $P(200) = 419\,900 > P(100)$, таким образом, $x_{\text{опт}} = 200$ (ед.).

Если на первом этапе адаптации учебного материала преподаватель, исходя из математической модели, приходит к модели социокультурной, то на втором этапе он проходит обратный путь, интерпретируя модель социокультурную в математическую. Несомненно, указанный этап более сложен, так как зачастую, чтобы удовлетворить запросы обучающихся, преподавателю приходится прибегать к введению новых объектов и их взаимосвязей и, как следствие этого, разбирать вместе со студентами комплекс новых определений и теорем, иногда выходящих за пределы изучаемого курса. Особенно часто возникает необходимость в понятиях «матрица», «граф», «перестановка», а также в основных комбинаторных, вероятностных и статистических понятиях. Однако следует отметить, что усилия, затраченные на втором этапе, только формируются в рост интеллектуального уровня обучающихся, расширение их кругозора и ускорение социокультурного развития. Кроме того, следует отметить сформировавшуюся на первом этапе лояльность обучающихся к математическим дисциплинам. Второй этап по времени совпадает с изучением прикладной части математической дисциплины [3].

Третий этап адаптации учебного материала представляет собой систематизацию накопленных моделей с помощью их характерных признаков, нахождения среди них изоморфных, объединение их в один класс, что позволит в дальнейшем перенести свойства одной модели на другую. Например, при изучении классических задач математического программирования студенты без особых затруднений определяют их тип и способ решения. Указанный этап представляет интерес для преподавателя, прежде всего тем, что обучающиеся демонстрируют доминирующие приемы логического мышления, тогда как на первых двух этапах преобладало образное мышление. Именно на третьем этапе происходит формирование учебных групп, специализирующихся на решении проблем одной природы, и чаще всего они базируются на совпадении доминантного типа мышления обучающихся. Третий этап чаще всего совпадает с подготовкой к контрольным мероприятиям. Однако в этот момент возможно проводить занятия-дискуссии, либо заслушать доклады с результатами мини-исследований по самостоятельно поставленным студентами проблемам.

Особую трудность для преподавателя представляет подбор материала с высокой степенью его адаптации. Однако необходимо заметить, что немалая доля этого материала заложена в гуманитарных науках, поэтому становится актуальным знакомство с проблематикой дипломных работ выпускников гуманитарных специальностей академии и анализ математического аппарата, который они

используют в своих исследованиях, в частности, бакалавры государственного и муниципального управления и будущие менеджеры организации [4].

Насколько изучение математических дисциплин поможет студентам гуманитарных специальностей в дальнейшем процессе обучения, предсказать трудно, но то, что оно повлияет на развитие их интеллектуального потенциала, совершенно очевидно. Востребованность их математических знаний в будущей профессиональной деятельности зависит от многих факторов. Однако знакомство с языком высшей математики, особенностями ее структуры, интереснейшими и разнообразными приложениями формирует особый взгляд на окружающий мир у всех, кто прикоснулся к этой великой науке.

Литература

1. Прояева И.В. Математические модели экономики: учебное пособие/ Оренбург, ООО «Агентство «Пресса», 2010. – 54 с.

2. Прояева И.В. Математика: учебное пособие // Оренбург, ООО «Агентство «Пресса», 2012. – 54 с.

3. Прояева И.В. Компетентностный подход в преподавании математических дисциплин на гуманитарных специальностях. //Сборник статей. Выпуск 3 Оренбург ООО «Агентство «ПРЕССА», 2015 г.

4. Прояева И.В. О необходимости создания экономико-математических моделей. // Математика и математическое моделирование: проблемы и перспективы. Материалы международной научно-практической конференции. Оренбург, 20-21 мая, 2015.

*Е.Н. Романова
г. Владимир*

Опыт отечественных и зарубежных исследований особенностей проявлений делинквентного поведения несовершеннолетних

Принадлежность к определенному социальному классу является одним из важных факторов, влияющих на развитие и характер делинквентного поведения несовершеннолетних. Однако влияние принадлежности к социальному классу на делинквентность несовершеннолетних не признается настолько серьезным фактором, как, например, семейный, школьный или влияние сверстников, поэтому его часто недооценивают и умалчивают [4]. Социальный статус важен для определения вероятности делинквентного поведения несовершеннолетнего. Тем не менее, его нельзя считать детерминирующим фактором риска делинквентности несовершеннолетних [1]. Свидетельством этого можно считать незначительную разницу в совершении делинквентных поступков у представителей различных социальных классов.

Ряд исследователей (М. Мораш и М. Чесни-Линд) придерживаются точки зрения, что большинство делинквентных поступков совершается в районах проживания представителей низшего класса [5]. По их мнению, делинквентность является в большей степени порождением бедности, поскольку именно эта среда характеризуется более тесными связями в жизни и деятельности людей данного сообщества. Тесное общение несовершеннолетних с делинквентными лицами

(сверстники, родственники и др.) создает условия для большей степени подверженности к делинквентным и криминальным процессам, а в сочетании привязанностью к близким им людям дает толчок к будущей делинквентной и криминальной деятельности.

В то же время, как свидетельствуют исследования (У. Вуден и Р. Блазак), несовершеннолетние среднего класса вовлечены в делинквентную деятельность в гораздо большей степени, чем предполагалось [10]. Сегодня несовершеннолетние среднего класса прочно утвердились в молодежной культуре, которая отлична или даже враждебна доминантной культуре взрослых. Их модели поведения и ценности отличны от поведения и ценностей своих родителей. Следует отметить, что у прошлых поколений было больше общего с родителями в отношениях и взглядах на жизнь. Сегодня доминантными формами поведения несовершеннолетних среднего класса становятся вечеринки, выпивки, гэмблинг, угон автомобилей с целью покататься, различные виды сексуального поведения. Получение доступа к социально значимым предметам, таким как модная одежда и аксессуары, автомобиль, для участия в молодежной культуре становятся важной частью их делинквентного поведения.

В значительной мере под влиянием своих сверстников несовершеннолетние склонны к любым превалирующим моделям поведения в рамках молодежной культуры. В их понимании статус и социальный успех достигаются через одобрение сверстников посредством их участия и соглашения с молодежной культурой [2; 3].

Значительная часть делинквентных поступков несовершеннолетние среднего класса совершают в процессе обычной неделинквентной деятельности, однако потребность выделиться, совершить что-то необычное перемещает их поведение в область деятельности делинквентной. В то время, как несовершеннолетние низших классов демонстрируют свою храбрость, участвуя в бандах, драках, стрельбе, хулиганстве, ограблении и других преступлениях против личности, в среднем классе несовершеннолетние совершают бессмысленные акты вандализма ради признания сверстниками, и это нечто отличное от насильственного поведения низших классов. Некоторые присоединяются к проблемно-ориентированным группам и вовлекаются в совершение насильственных преступлений, чтобы подтвердить свою лояльность законам и нормам группы. Однако, в основном, они участвуют в мелких кражах и употреблении алкоголя и наркотиков.

Вопрос о том, почему несовершеннолетние из высшего класса становятся делинквентами, важен, поскольку существование этого явления становится очевидным. В последнее время зарубежными исследователями активно изучается ложное представление о совершенстве, окружающем высший класс. Ими признается ограниченное понимание проблем, связанных с поведением несовершеннолетних высшего класса. Отмечено, что основными проблемами, с которыми сталкивается эта молодежь, являются злоупотребление психоактивными веществами, беспокойство и депрессия, болезненная потребность в признании сверстниками, расстройство поведения и отсутствие близости с родителями, в частности матерями [7]. Долгосрочные исследования показали, что несовершеннолетние среднего и высшего класса имеют множество проблем с адаптацией, во многих случаях больше, чем у сверстников низших слоев общества [8]. Это исследование

идентифицирует семейное стремление к материальному богатству и отсутствие близости с родителями в качестве основной причины их проблем. Когда встал вопрос о том, почему у этих детей такие серьезные проблемы при наличии возможности легко получить необходимую психологическую помощь и поддержку, ответом было нежелание родителей исследовать неудобные для них проблемы, которые являются угрозой их скрытой частной жизни, потенциального затруднения и желания сохранения имиджа. Стремление родителей к материальному благополучию и высокому статусу оказывает отрицательное влияние на адаптацию несовершеннолетнего к миру сверстников, влечет серьезные негативные изменения их отношений и становится причиной поведенческих расстройств.

В американской прессе, так же, как и в российских средствах массовой информации, периодически появляются сообщения о фактах противоправного поведения несовершеннолетних из семей, принадлежащих к высшему социальному классу. Так, по данным исследования общественной организации «Healthy Kids Survey» в Калифорнии, связанные с наркотиками и алкоголем правонарушения совершаются чаще несовершеннолетними из богатых семей, чем их сверстниками низших социальных классов. Причинами такого поведения богатых молодых людей, по оценкам исследования, являются, во-первых, их постоянное стремление к успеху и развязность, во-вторых, большая свобода доступа к приобретению наркотиков и алкоголя, так же, как и других материальных благ. Аналогичные выводы сделаны и в отношении несовершеннолетних богатых пригородов Нью-Йорка, Флориды и прилегающих штатов. Высказывается и мнение о том, что богатство вредно для детей и подростков, поскольку к нему привыкают, оно притупляет их стремление к развитию, умаляет личные достижения и создает барьеры в отношениях со сверстниками более низких социальных слоев [9].

Исследования также показали, что несовершеннолетним-делинквентам из высших социальных слоев в равной степени свойственны похожие личностные характеристики, такие как слабый эмоциональный контроль, склонность к физическим угрозам, нанесению вреда другим людям и вандализму, хаотичность поведения. Они чаще подвержены депрессии, тревоге, имеют проблемы в отношениях с родителями и сверстниками [6].

Общественное восприятие делинквентности несовершеннолетних различных социальных классов также неоднозначно. Сравнение деятельности двух делинквентных сообществ, состоящих в одном случае из представителей низших классов, в другом – среднего и высшего, показало, что по характеру своей делинквентной деятельности они отличались незначительно. Они регулярно прогуливали занятия в школе, подвергали буллингу других школьников, создавали проблемы местным владельцам малого бизнеса, напивались, совершали кражи. Однако, несмотря на неправомерное поведение обеих групп, к несовершеннолетним в группе с высоким социальным статусом отношение было более снисходительным, их чаще прощали и редко или никогда не наказывали.

Разные стандарты оценки поведения несовершеннолетних различных слоев общества являются причиной общественной напряженности и создают проблемы в разработке и реализации превентивных мер. Нельзя согласиться с тем, что делинквентные поступки несовершеннолетних низших слоев оцениваются как

противоправные, а такое же поведение несовершеннолетних среднего класса – как приемлемые и терпимые. Родители низшего слоя общества вынуждены соглашаться с более жестким правовым определением поведения своего ребенка в силу своей беспомощности или безразличия, в то время, как такое же поведение несовершеннолетнего состоятельных родителей может быть определено как простая шалость или баловство.

Обобщая исследования влияния принадлежности несовершеннолетнего к определенному социальному классу на делинквентность, можно сделать следующие выводы:

– учитывая мнение о том, что делинквентная субкультура имманентна стандартам и ценностям низших классов, значительных различий в совершении делинквентных поступков у представителей различных социальных слоев нет;

– вовлеченность несовершеннолетних среднего класса в делинквентную деятельность обусловлена различиями их молодежной культуры и доминантной культуры взрослых представителей данного класса;

– получение доступа к социально значимым предметам для участия в молодежной культуре является важной частью делинквентного поведения несовершеннолетних представителей среднего класса;

– для делинквентной деятельности несовершеннолетних высшего класса характерны злоупотребление психоактивными веществами, нанесение вреда другим людям, вандализм, что обусловлено их эмоциональными проблемами, беспокойством и депрессией, болезненной потребностью в признании сверстниками, отсутствие близости с родителями и стремление последних скрыть проблемы с детьми ради сохранения имиджа;

– отсутствие общих стандартов оценки делинквентного поведения несовершеннолетних различных социальных классов создает социальную напряженность и негативно влияет на процесс разработки и применения превентивных мер.

Опыт зарубежных исследований взаимосвязи социального статуса и делинквентности несовершеннолетних в значительной мере способствует более полному осмыслению сути указанной проблемы и важен для разработки программ превенции и борьбы с этим явлением.

Литература

1. Морозов А.В. Профилактика асоциальных проявлений среди несовершеннолетних // Профилактика асоциального поведения детей и молодежи: материалы Всероссийской научно-практической конференции / Отв. ред. Е.Г. Шубникова. Чебоксары: Чуваш. гос. пед. ун-т, 2011. С. 8–14.

2. Морозов А.В., Никитов Н.И. Молодежные субкультуры как феномен городской культуры западного типа // Молодежь в социальном взаимодействии: самореализация, социальная активность, интеграция: материалы Международной научно-практической конференции. Челябинск: Изд-во ЧГПУ, 2010. С. 208–212.

3. Морозов А.В., Никитов Н.И. Феномен современной молодежной субкультуры // Социально-психологические проблемы современной молодежи: материалы Международной научно-практической конференции. Арзамас: АГПИ, 2009. С. 51–54.

4. Романова Е.Н. Реализация общих принципов профилактики делинквентного поведения учащейся молодежи в отечественной и зарубежной практике // Социально-ориентированное проектирование системы формирования гражданской идентичности учащейся молодежи в поликультурном образовательном пространстве: материалы Международной научно-практической конференции. В 2-х томах. Т. II. Казань: «Данис», 2018. С. 89–94.

5. Chesney-Lind M., Morash M. & Irwin K. Policing girlhood? Relational aggression and violence prevention // Youth Violence and Juvenile Justice. 2007. 5(3). Pp. 328–345.

6. Luthar S., & Latendresse S. Comparable 'risks' at the socioeconomic status extremes: Preadolescents' perceptions of parenting // Development and Psychopathology. 2005. № 17. Pp. 207–230.

7. Luthar S., & Sexton C. The high price of affluence / In R. Kail (Ed.) // Advances in Child Development and Behavior. San Diego: Academic Press, 2004. Pp. 125–162.

8. Marano H. Teens: Suburban blues. Psychology Today. Retrieved 13, April, 2007 // [Электронный ресурс] URL: <https://www.psychologytoday.com/articles/pto-20050322-000002.html> (дата обращения: 02.03.2018)

9. Marsing N. Upper-Class Adolescent Delinquency: Theory and Observation // [Электронный ресурс] URL: <https://digitalcommons.usu.edu/etd/868> (дата обращения: 28.02.2018)

10. Wayne S. Wooden, Randy Blazak Renegade kids, suburban outlaws: from youth culture to delinquency // Wadsworth Pub., 2001. – 244 p.

С.Д. Сазонова
г. Москва

Проектное управление образовательного учреждения как инструмент инновационного развития

В соответствии с Программой развития Российского образования на 2016–2020 гг. задачи модернизации современного образования связаны с необходимостью создания условий для развития инновационной социально-ориентированной экономики. Одно из направлений Программы сформулировано как развитие новых технологий и механизмов общего образования. В части управления школой одним из современных механизмов является проектное управление. Оно обеспечивает целесообразное решение экономических задач, их сопряжение со стратегическими инновационными и социальными проектами развития образовательной организации. Технологии проектного управления предполагают рассмотрение школы как муниципального и одновременно государственного учреждения с возможностью использования экономических ресурсов как муниципального, так и федерального уровней управления. Проекты инновационного развития школы учитывают взаимодействие школы с другими управленческими структурами, муниципальными и федеральными экономическими ресурсами.

Модернизация образования использует парадигму инновационного подхода. Образование трансформируется в сферу образовательных услуг. С точки зрения потребителя образовательная услуга рассматривается не только как предмет

потребления, но и как инновационный товар. Все это делает актуальным внедрение технологий и механизмов проектного управления в школах с точки зрения создания условий развития инновационной социально-ориентированной экономики.

Проектное управление является весьма распространенной концепцией управления в современном бизнесе, хорошо структурированной и описанной. Дефиниции проектного управления достаточно разработаны. Но проектное управление в образовательных учреждениях является новым направлением, которое только начинает внедряться. Определение проектного управления и управление проектами можно увидеть у ряда авторов, как российских, так и зарубежных. Так, например, Разу М.Л. [1] определяет проектное управление как особый вид управленческой деятельности, базирующейся на предварительной разработке комплексно-системной модели действий по достижению оригинальной цели и направленной на реализацию этой модели. Британская ассоциация менеджеров проекта определяет проект как отдельное предприятия с определенными целями, часто включающими требования по времени, стоимости и качеству проекта.

Исходя из анализа подобных определений были выделены общие признаки проекта:

- наличие цели;
- признак изменения существующей системы;
- ограниченность во времени;
- своеобразие;
- ограниченность требуемых ресурсов;
- индивидуальная организация проекта.

Управление проектами в школах, конечно, предполагает получение руководителями и преподавателями дополнительных знаний по структурированию и планированию проектов, обучение руководству проектами, навыкам межличностного общения в команде проекта.

Автор этой статьи принимала участие в экспериментальном внедрении этого направления (проектного управления школой) в образовательных учреждениях Западного округа г. Москвы. Внедрение этого нового экономического механизма управления сопровождалось обучением руководящего состава школы и всех учителей основам управления проектами как теоретической дисциплины и практического освоения навыков проектного управления. Автор этой статьи являлась преподавателем кафедры управления образовательными организациями МИОО и автором курса «Проектное управление образовательного учреждения» для руководителей образовательных учреждений. Это позволило выстроить инновационную обучающую структуру, практически ориентированную и направленную на технологически выверенные разработки проектов развития и алгоритмов управления ими.

В известных моделях проектного управления образовательными учреждениями целью внедрения проектного управления является реализация программы стратегического развития образовательного учреждения. Эта идея была реализована в ряде школе. г. Москвы в виде программы стратегического развития

образовательного учреждения. Например, была разработана программа стратегического развития общеобразовательной школы № 1017.

Цель программы: создание средствами проектного управления и технологий социокультурного проектирования условий для совершенствования учительского корпуса и достижения успешности ученика.

Задачи программы:

- создание новых управленческих структур в школе в виде референтных проектных групп, обеспечивающих управление и реализацию инновационных проектов;

- внедрение новых социокультурных проектов развития образовательного пространства и инфраструктуры школы;

- вовлечение учителей в процесс проектного управления школой;

- совершенствование управленческого профессионализма учителей;

- стимулирование познавательной активности учащихся путем привлечения к проектной деятельности.

Были созданы проектные группы, которые курировали следующие проекты:

Проект «Совершенствование профессионализма учителя».

Цель – расширение профессиональной компетентности педагога путем:

- развития творческой мотивации учителя, формирования установок к инновациям, к творчеству, самостоятельности, самоанализу, авторству программ;

- стимулирования авторских творческих разработок программ;

- повышения квалификации педагога, её соответствия задачам, стоящим перед школой;

- внедрения системы моральных и материальных стимулов поддержки учителей.

Проект «Развитие организационного профессионализма и взаимодействия педагогов в системе управления школой».

Цель – совершенствование управленческой компетентности учителя путем:

- изменения в системе взаимодействия всех участников образовательного процесса;

- развитие ценностных представлений и навыков открытого взаимодействия

- разработка модели проектного управления в школе;

- создание новых структур внутришкольного управления – проектные группы по реализации Программы развития;

- вовлечение в процесс управления большего количества работников школы;

- организации системы обучения персонала.

Проект «Развитие познавательной мотивации учащихся с использованием технологии проектного обучения».

Цель – стимулирование познавательной активности учащихся путем:

- привлечения к активной проектно-исследовательской, творческой и научно-технической деятельности;

- подготовки новых курсов «Проектная деятельность»;

- предоставления ученикам выбора программ, т.е. наличия различных программ, в том числе с использованием проектной работы;

– организации дополнительных образовательных услуг, внеаудиторной занятости, творческих занятий.

Проект «Социокультурное проектирование».

Цель – освоение новой технологии инновационной деятельности, программирования социально-культурной среды путем:

- изучения образа жизни, сферы жизнедеятельности;
- обучения методам программирования социально-культурной среды;
- приобретения умений конструировать собственные технологические подходы к решению задач социокультурного проектирования в динамично меняющихся ситуациях.

Проект «Новые социокультурные проекты в системе дополнительного образования».

Цель – организация деятельности школы по созданию оптимальных условий развития личности и освоению социокультурных ценностей путем:

- расширения спектра дополнительных услуг;
- создания условий для успешной адаптации и социализации личности ребёнка;
- повышения роли и заинтересованности семьи в воспитании детей;
- организации занятости детей во внеурочное время.

Проект «Школа – социокультурный центр».

Цель – изменение имиджа школы на инвестиционно-привлекательный и соответствующий созданию школы как социокультурного центра и способствующий организации здоровой социокультурной среды путем:

- организации содружества педагогов, учащихся, родителей, общественности, представителей власти, представителей бизнес-структур, благотворителей;
- организации и проведения мероприятий досугово-познавательного характера для родителей, учащихся, жителей района;
- привлечения к сотрудничеству в творческих проектах социальных партнёров;
- совершенствования работы по сотрудничеству с социокультурными организациями и учреждениями района;
- совершенствования работы образовательных, досуговых, культурных, проектных, спортивных центров школы;
- развития известных и поиск новых форм досуговой деятельности.

Проект «Стратегический альянс образовательных учреждений».

Цель – использовать сильные стороны партнеров, выходить на новые уровни качества образования и формировать новые образовательные и дополнительные услуги.

Сущность стратегического образовательного альянса: заключение соглашения о совместной деятельности нескольких образовательных учреждений для достижения определенных инновационных и образовательных целей и получения экономического эффекта от взаимодействия ресурсов и образовательных структур. Продуктовый аспект – разработка новой модели предоставления образовательных услуг. Финансовый аспект – баланс конкурентоспособности через сотрудничество и кооперирование.

Ожидаемые конечные результаты, важнейшие целевые показатели программы стратегического развития школы:

- Развитие системы проектного управления инновационным развитием школы.
- Развитие системы дополнительного образования через реализацию образовательных услуг на договорной основе, расширение перечня образовательных услуг.
- Готовность педагогического коллектива к работе по новым технологиям.
- Реализация разработанных социокультурных проектов развития образовательного пространства и инфраструктуры школы.
- Наличие «Портфолио успеха» каждого ученика и педагога.

Литература

1. Реброва В.И. Проектное управление развитием ДООУ в условиях сельской образовательной среды [Текст] /В.И. Реброва // Человек и образование: Академический вестник института образования взрослых РАО. – 2010. – № 3. – С. 112–116.

2. Сазонова С.Д. Организационная культура образовательного учреждения (учебно-методическое пособие). – М.: МГПУ, 2011. – 94 с.

3. Сазонова С.Д. Спецпрактикум по методам организационного развития образовательного учреждения (Культурно-функциональный подход) (учебно-методическое пособие). – М.: МГПУ, 2011. – 90 с.

4. Сазонова С.Д., Смирнова Т.М. Проектное управление в школе: опыт коллегиального планирования социокультурных проектов развития образовательного учреждения – V Всероссийские Шамовские педагогические чтения научной школы управления образовательными системами. – М.: МПГУ, 2013. Стр. 384–387

5. Управление проектом: основы проектного управления. Учебник. / [Под ред. Разу М.Л.]. М.: Изд-во Гос.ун.упр., 2012.

Л.Н. Самборская
г. Москва

Внедрение инновационных дистанционных образовательных технологий в условиях посткризисного развития

Технологии обучения конца XX века предполагали возможность дистанционного подключения ученика через сеть «Интернет» к педагогу, который выполнял роль «говорящей головы» и мог реагировать на сообщения голосом, в чате или почте, а чуть позже у педагогов появилась возможность получать удаленный доступ к рабочему столу ученика и проводить групповые занятия.

Мир, динамично развиваясь, предъявляет новые требования, в первую очередь, к образованию XXI века: делается ставка на инновационное образование при стимулирующей модели образования, а при выборе догоняющей модели развития школьного образования ставка делается на преобразование существующей школьной инфраструктуры, подразумевающее общие решения для всех школ

страны [6]. Появляются электронные учебники с текстом и картинками, контентом в формате pdf, который тут же устаревает, демонстрируя лишь свою частичную адаптивность к потребностям пользователей [10].

XXI век ознаменовался переходом от бумажных методов коммуникации и ведения работы к повсеместному применению и развитию информационных технологий, с использованием строгих статистических методов оценки для принятия выверенных решений [9]. Вместе с этим переходный период от бумаги к технологиям определяет необходимость накопления и анализа данных, выявления корреляций, построения аналитических моделей и расчета вероятности исполнения или достижения желаемых показателей. Можно говорить о том, что в переходный период появляются существенные риски для стабильности системы образования [1].

Разрозненность имеющихся баз, ошибочные данные, наличие корректировок, а также исторические особенности формирования баз данных в ближайшем будущем не позволят гарантировать исполнение и достоверность прогнозных показателей. В ситуации переходного периода, когда по-старому уже никак, а новые изменения ставят массу вопросов, некоторые из них относятся к достоверности и обоснованности аналитических выводов. Практика убедительно подтверждает необходимость использования адекватных статистических методов оценки для принятия выверенных управленческих решений в ходе реализации руководителем присущих ему функций управления образовательным учреждением в следующих процессах: выявления оптимальной индивидуальной траектории обучения учеников; оценки качества учебных программ; мониторинга качества работы преподавателей; мониторинга по образовательным учреждениям со стороны управляющего органа учебного заведения, города, региона.

Период перехода от бумаги к технологиям ставит массу задач перед системой образования, наиболее важными из которых являются:

- своевременное определение и реагирование на возможные пробелы в знаниях учеников без имеющихся зрелых автоматизированных аналитических систем с достаточным объемом накопленных данных;

- открытость и доступность образования, минимизация отсутствия ребенка на уроке, возможность включения в учебный процесс из любой точки мира, а для отсутствующих в школе и подключаемых на урок в класс через сеть «Интернет» – создание условий обучения, максимально приближенных к реальному нахождению в классе [8].

«Доступный Класс» позволяет совместить онлайн с оффлайном и создать для подключенного ученика через сеть «Интернет» в класс здания школы условия, максимально приближенные к реальному нахождению в классе, открыть доступ к знаниям из любой точки мира и включиться в учебный процесс, оставаясь на связи с классом и педагогом. Подключенные в класс через сеть интернет ученики получают возможность оставаться на связи с классом и другими, подключенными через сеть «Интернет» одноклассниками, учителем, всех видеть и слышать, комментировать голосом и общаться в чате, поднимать руку и «выходить» к доске для ответа или решения задачи. Педагог, проводя урок в здании школы, может вызвать к доске как учащихся из класса, находящихся за партой в здании школы, так и учеников, подключенных на урок через сеть «Интернет». Если к доске

выходит ученик из класса в здании школы, то учащиеся в классе и учащиеся, подключенные через сеть «Интернет», слышат ответ и видят решение. Ученики, обучающиеся в классе, и ученики, подключенные через сеть «Интернет», могут поднять руку и с разрешения педагога с равными возможностями вносить исправления (написать, начертить, зачеркнуть, сопровождать голосом, указать или подсветить области, требующие дополнения) в решение ученика, стоящего перед доской в классе здания школы.

Если педагог, находясь в классе здания школы вызывает к доске для ответа ученика подключенного через сеть «Интернет», то подключенный ученик через сеть «Интернет» видит класс в здании школы, педагога, других одноклассников подключенных через сеть «Интернет», имеет возможность из дома написать буквенное или графическое решение задачи, а ученики находящиеся за партами в классе здания школы слышат и видят на доске процесс решения подключенным учеником и могут в любой момент выйти из-за парты к доске в классе здания школы и продолжить объяснение за подключенным через сеть «Интернет» одноклассником. Если учащиеся в классе здания школы выходят к доске в классе и продолжают решение за одноклассником, подключенным через сеть «Интернет», то все учащиеся, подключенные через сеть «Интернет», видят решение и слышат объяснение, класс, других подключенных и так же могут продолжить письменное решение, находясь за своим компьютером, вне класса здания школы. Для организации подключения учеников в класс здания школы через сеть «Интернет» педагогу для проведения урока понадобится: Интернет, возможные инфраструктурные изменения, специальная веб-камера, ноутбук, «мышка», электронная доска (при её наличии). Для учеников, подключающихся через сеть «Интернет» в виртуальный «Доступный класс», или класс здания школы из любой точки мира необходимы: Интернет, ноутбук или компьютер, веб-камера, «мышка», гарнитура (наушники или колонки). Вся работа происходит в браузере, что не требует скачивания и устанавливания на компьютер дополнительного программного обеспечения.

Администратором создаются виртуальные классы. При входе в «Доступный Класс» ученик видит виртуальные классы, в которые может зайти в соответствии с учебным расписанием. В «Доступном Классе» у каждого ученика открыт доступ к виртуальным доскам и виртуальному инструментарию. Виртуальная доска – это область для совместной или индивидуальной работы учащихся, подключенных к «Доступному Классу» через сеть «Интернет». Виртуальные доски могут создаваться учеником или и педагогом в неограниченном количестве. Подключенный на урок в класс здания школы через сеть «Интернет» отвечая, решая задачу, пишет ответ, чертит графики, сопровождает комментарием свой ответ на виртуальной доске в сети «Интернет», а дети, сидящие в классе здания школы, видят подключенного одноклассника через сеть «Интернет», видят его решение, слышат комментарии, сидя за партами в здании школы. Таким образом учащиеся в классе здания школы и учащиеся в «Доступном Классе», подключенные на урок в здание школы через сеть «Интернет» имеют общую область для работы из дома и из класса здания школы, равные возможности для участия в уроке, коммуникации с педагогом и одноклассниками.

Исходя из задач, стоящих перед педагогом и потребностей учащихся, родителей и школы есть разные возможности для организации процесса. Педагог может вести урок, стоя перед доской в классе здания школы, или вне класса здания школы использовать ноутбук, или стационарный компьютер, организовать урок, находясь в любой точке мира, имея компьютер, встроенную веб-камеру, гарнитуру и канал «Интернет». Ученики могут заниматься индивидуально за персональными компьютерами, подключаясь через сеть «Интернет» в класс здания школы организованными виртуальными группами или индивидуально, другим вариантом организации занятий может стать подключение детей, сидящих за партами в классе здания школы, к педагогу или включение учащихся в классе здания школы на урок в класс здания другой школы.

Применение: подключение учеников в класс во время карантина, эпидемий, или в период болезни; подключение на урок в класс детей с ограниченными возможностями здоровья (далее – ОВЗ); организация процесса реабилитации детей с ОВЗ без их отрыва от учебного процесса [2; 5; 7]; подключение виртуальных классов во время ремонта образовательных организаций; предоставление виртуальных классов для замещения педагога в удаленных школах; подключение лиц находящихся на семейной форме обучения; трансляция в регионы образования г. Москвы; проведение родительских обучающих семинаров и консультаций.

Технические возможности: доступ к электронной доске в классе, или виртуальным доскам для всех подключенных через сеть «Интернет»; подключенный в класс может продолжить, или исправить решение одноклассника; подключенный в класс может поднять руку и «выйти» к доске; настраиваемые параметры аудио-видео, исходя из качества интернет-канала [4].

Дети XXI века живут в насыщенных и быстрых информационных потоках, переключаются с материала на материал, активно меняя фокус внимания, а через время могут и вовсе забыть цель поиска [3]. Организация учебного процесса требует действий для своевременного определения и ликвидации возможных пробелов в знаниях. «Доступный Класс» решает задачи открытого доступа к знаниям и создания условий максимально приближенных к реальному нахождению в классе для учеников, подключенных через сеть «Интернет» на урок в класс здания школы; может предоставить возможность своевременно определять и реагировать на пробелы в знаниях учеников без имеющихся зрелых автоматизированных аналитических систем с достаточным объемом накопленных данных в том случае, если выполнение домашней работы учащимися реализован в онлайн или отработан алгоритм запроса от ученика к педагогу по возникшим вопросам [8].

Педагог проводит урок, определяет объем домашнего задания к выполнению учениками после урока. Школа и родители совместно определяют время, до которого учащиеся должны выполнить домашнее задание. Если ученик не выполняет домашнее задание до установленного времени, родитель получает оповещение на мобильный телефон или почту. Если ученик домашнюю работу выполнил до установленного времени, но результат его не устраивает или есть неуверенность в своих знаниях, он может подключиться в «Доступный Класс» на урок по работе над ошибками. Работа над ошибками проводится после установленного школой и родителями времени выполнения домашней работы учениками. На урок по работе

над ошибками допускаются только учащиеся, выполнившие домашнюю работу. Работа над ошибками в «Доступном Классе» может быть организована как индивидуальное подключение ученика на урок, работа в малых группах, работа класса или всей параллели. Работы над ошибками в индивидуальном формате, в малых группах или класса проводятся с использованием виртуальных досок и виртуального инструментария, создаются условия, максимально приближенные к реальному нахождению в классе. Если работа над ошибками проводится для целой параллели, можно выбрать режим вебинара или смешанный и провести разбор наиболее популярных ошибок в домашнем задании. В этом случае у педагога для подключенных в «Доступный Класс» через сеть «Интернет» учеников есть возможность ограничить доступ к виртуальным доскам и виртуальному инструментарии. При смешанном варианте проведения урока по работе над ошибками доступ к виртуальным доскам и виртуальному инструментарии может ограничиваться у части учеников на усмотрение педагога.

После разбора и работы над ошибками для учащихся открывается новая возможность сделать домашнюю работу еще раз на эти же темы, но с другими заданиями. Алгоритм оценивания работы педагога, ученика и выполненного домашнего задания выстраивается на усмотрение школы, исходя из задач. Данный подход предоставляет возможность для педагогов своевременно получать актуальную информацию о достижениях и неудачах, правильно выбирать темы для урока по работе над ошибками, видеть динамику усвоения материала, понимать, какой подход для ученика или класса является наиболее эффективным. Для учащихся, подключенных через сеть «Интернет», создаются условия, максимально приближенные к реальному нахождению в классе, открывается возможность восполнить пробелы в знаниях, самостоятельно оценить усвоение материала, выбрать педагога и эффективный подход к работе над ошибками.

Литература

1. Каспржак А.Г., Фрумин И.Д. Сценарии развития школьного образования в России на современном этапе // Среднее образование в России // [Электронный ресурс] URL: <https://publications.hse.ru/chapters/179282209> (дата обращения: 03.03.2018).

2. Морозов А.В. Безопасность образовательной среды как важнейшее условие сохранения и укрепления здоровья подрастающего поколения // В сборнике: Психология человека в условиях здоровья и болезни // Материалы VII Международной научно-практической конференции. Тамбов: Изд. дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2017. С. 43–48.

3. Морозов А.В. Дистанционное обучение и его обеспечение в системе современного образования в России // В сборнике: Информационные технологии в обеспечении федеральных государственных образовательных стандартов // Материалы Международной научно-практической конференции. Елец: ЕГУ, 2014. С. 257–261.

4. Морозов А.В., Шорина Т.В. Структура научно-методического обеспечения визуализации учебной информации в системе современного высшего образования // Управление образованием: теория и практика. 2017. № 4 (28). С. 14–24.

5. Мухаметзянов И.Ш., Мочалов А.В. Рабочее место инвалида во взаимодействии с персональным компьютером // Казанский педагогический журнал. 2012. № 3 (93). С. 141–150.

6. Национальная образовательная инициатива «Наша новая школа» // [Электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/6744437/> (дата обращения: 02.03.2018).

7. Неустроев С.С. Об организации современного электронного обучения для детей и взрослых с ограниченными возможностями здоровья // Управление образованием: теория и практика. 2017. № 1 (25). С. 28–35.

8. Самборская Л.Н., Мясникова Л.А. Основные методы построения модели «Цифровой профиль» на примере школ г. Москвы // Интерактивная наука. 2017. № 3 (13). С. 68–86.

9. Сердюков В.И., Сердюкова Н.А., Глухова Л.В. Алгебраический подход к системному представлению знаний в интеллектуальной автоматизированной системе обучения и контроля // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2015. № 3–2 (33–2). С. 328–335.

10. Ситаров В.А. Электронные формы учебников в образовательном пространстве // Знание. Понимание. Умение. 2015. № 3. С. 30–39.

Ю.С. Сергеева
г. Казань

Формирование компетентности в сфере противодействия коррупции как одна из наиболее приоритетных задач профессиональной подготовки будущих юристов в условиях посткризисного развития

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений, устанавливает основные меры по профилактике коррупции, одной из которых является формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению [10].

Несмотря на принимаемые меры, коррупция продолжает оставаться одной из актуальных проблем российского общества. Отечественный и мировой опыт борьбы с коррупцией свидетельствует о том, что для успешного противостояния этой социальной аномалии применение одних административно-правовых мер является недостаточным. Коррупция начинает сдавать свои позиции тогда, когда воздействие закона подкрепляется нравственным осуждением, моральной нетерпимостью к тем, кто использует своё служебное положение для извлечения личной выгоды [2].

В связи с этим необходимо усилить роль общества в противодействии коррупционным проявлениям, важную роль в этом должно отводиться системе образования. Надо отметить, что государственная программа Российской Федерации «Развитие образования на 2013–2020 годы», принятая Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 295

в подпрограмме «Развитие профессионального образования» требует внедрения новых образовательных технологий и развития компетентности, качественного отбора содержания учебных дисциплин и соответствия их современным реалиям [8].

Вопрос эффективного предотвращения и противодействия коррупции является одной из важнейших проблем, которые пытается решить современное российское государство, а также одним из приоритетных направлений государственной политики. Противодействие коррупции предполагает комплексное воздействие, которое включает в себя совершенствование антикоррупционного законодательства, антикоррупционное образование и просвещение, пропаганду, а также создание действенной системы стимулов антикоррупционного поведения граждан.

Коррупцированность не только тормозит развитие экономики, институтов демократии и гражданского общества, реализацию гражданами своих конституционных прав в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, имущественных отношений, но и несет угрозу национальной безопасности России [1].

Следует отметить, что в Российской Федерации уже сформирована многоуровневая правовая база противодействия коррупции, реализован комплекс практических, правовых, экономических, организационных политических и информационных мер, разработаны и успешно применяются на практике соответствующие антикоррупционные стандарты [9].

Сегодня одной из определяющих сторон образования является фундаментальность теоретико-практической подготовки студентов – будущих юристов-бакалавров, которое включало бы готовность к результативной профессиональной деятельности. Антикоррупционное образование должно включать в себя обучение умению реализовывать знания при решении, возникающих задач антикоррупционного характера в ходе профессиональной деятельности, поэтапную адаптацию, а также обладание правовым сознанием, нетерпимостью к коррупционному поведению, компетентностью в сфере противодействия коррупции. В настоящее время наблюдается недостаточное обеспечение правовой информацией; слабое владение нормативными актами, необходимыми в процессе профессиональной деятельности; несформированность антикоррупционного мировоззрения у студентов – будущих юристов-бакалавров [3].

Подготовленность будущих выпускников юристов-бакалавров к результативной профессиональной деятельности – одна из комплексных характеристик качества подготовки, включающая гибкую и быструю адаптацию; освоение и применение общекультурных, общепрофессиональных и профессиональных компетенций; умение реализовывать полученные знания при решении возникающих задач в ходе профессиональной деятельности (компетентность) [6], а также устойчивую мотивацию неприятия к такому отрицательному общественно-правовому явлению, как коррупция.

Современное состояние формирования у студентов – будущих юристов-бакалавров – компетентности в сфере противодействия коррупции предъявляет соответствующие условия и требования к организации учебно-воспитательного процесса, содержанию образования, организационно-педагогическим условиям.

Актуализируется потребность в формировании правового сознания [5], в том числе, антикоррупционного мировоззрения студентов, педагогической подготовки к предупреждению коррупционного поведения, что требует системных и эффективных изменений в содержании образования [4].

Важную роль в организации образовательного процесса приобретает введение в учебный процесс юридических факультетов дисциплины, направленной на противодействие коррупционных проявлений, что будет способствовать освоению студентами не только знаний по данной тематике, но и активизирует формирование компетентности в сфере противодействия коррупции.

На сегодняшний день обучение студентов бакалавров в сфере противодействия коррупции затрагивается в различных юридических дисциплинах, таких как «Криминология», «Уголовное право», «Криминалистика» и т.д., которые включают в себя всего лишь несколько тем данной тематики, что, естественно, не может быть достаточным для освоения выпускниками компетентности в сфере противодействия коррупции, и не могут соответствовать выдвигаемым требованиям общества к выпускникам-бакалаврам.

В современных условиях развития общества противодействие коррупционным проявлениям приобретает особую актуальность для студентов – будущих юристов-бакалавров, актуализируются проблемы отбора содержания образования, и поиска методологии по формированию компетентности в сфере противодействия коррупции [7].

На базе Академии социального образования (АСО) г. Казани в 2012 году был создан Научно-исследовательский центр по изучению проблем антикоррупционного образования и правовому просвещению, сотрудниками которого было принято решение на проведение эмпирического исследования о необходимости введения в учебный процесс дисциплины по антикоррупционному образованию. В данном эксперименте приняли участие студенты факультетов: психолого-педагогического; социально-экономического и юридического. В анкетировании приняли участие 200 человек в возрасте от 17 до 23 лет, из которых 40 человек (20%) считали, что коррупция, хоть и негативное явление в обществе, но с ней бороться бесполезно, а для предупреждения коррупционных проявлений достаточны личностные качества человека; 46 человек (23%) считали, что они и без специальных знаний о видах и формах коррупции могут эффективно справляться с возникающими коррупционными ситуациями; 114 человек (57%) высказались о том, что в процессе будущей трудовой деятельности и жизни для превенции коррупционных проявлений необходимо владение комплексом знаний по законодательству, юриспруденции, педагогике, социологии, психологии, обладание стойким неприятием коррупции, иметь определенные компетенции. Таким образом, востребованность в формировании компетентности в сфере противодействия коррупции в ходе профессиональной подготовки актуализируется.

В процессе изучения профессиональной подготовки у 200 студентов трех факультетов вуза на предмет готовности к противодействию коррупции был выявлен критический уровень готовности, несформированность антикоррупционного мировоззрения. Было выяснено, что теоретическую базу (на уровне пропедевтики) по противодействию коррупции имеют 21% студентов,

а 79% студентов обладают общими представлениями, чаще всего представленные на обыденном уровне.

Целями освоения дисциплины «Основы антикоррупционного права» является формирование у студентов антикоррупционного мировоззрения, способностей самостоятельного анализа возникающей коррупционной ситуации, прогнозирования возможности возникновения коррупционных отношений, умений к принятию мер по ее профилактике и противодействию. В период обучения было обращено внимание студентов на такие темы, как освоение понятия «коррупция», истоки появления такого явления и последствия коррупции для развития общества и государства; история развития и опыт противодействия коррупции в России и зарубежных странах; криминологическая характеристика коррупционной преступности; юридическая ответственность за коррупционные правонарушения; теория и методика раскрытия коррупционных преступлений.

Анализ результатов проведенного нами педагогического эксперимента по формированию компетентности в сфере противодействия коррупции у студентов – будущих юристов-бакалавров – позволяет сделать вывод о том, что оптимальный уровень сформированности компетентности по противодействию коррупции достигли 31% студентов, средний уровень достигли 43% студентов, что в 2 раза больше, чем в начале эксперимента, в совокупности составляет 74% (то есть, почти три четверти студентов, вошедших в состав экспериментальной группы).

Разработанные нами специальные компетенции позволяют комплексно и системно осуществлять процесс формирования компетентности в сфере противодействия коррупции и охватывают все многообразие видов профессиональной деятельности будущего юриста-бакалавра.

Литература

1. Алексеев С.Л., Сергеева Ю.С., Шайдуллин Р.Н. Роль антикоррупционного образования по предупреждению коррупционных проявлений в сфере экологии / Национальная безопасность в экологической сфере: проблемы теории и практики: сб. материалов Междунар. науч.-практ.конф. Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2017. – 744 с.

2. Алексеев С.Л., Сергеева Ю.С., Шайдуллин Р.Н. Формирование стандартов антикоррупционного поведения у студентов образовательных организаций // Международный журнал экспериментального образования. 2018. № 1. С. 5–10.

3. Алексеев С.Л., Сергеева Ю.С., Шайдуллин Р.Н. Правовая подготовка студентов образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования к предупреждению коррупционных проявлений: монография. Казань: ЧОУ ВО «Академия социального образования», 2016. – 200 с.

4. Алексеева Ю.С. Стратегия антикоррупционной политики в гуманитарных вузах // Казанский педагогический журнал. 2015. № 4. С. 380–383.

5. Морозов А.В., Анучкин В.А. Правовое обучение современной молодежи как одна из важнейших составляющих ее духовно-нравственного развития // Социально-экономические и технические системы. 2016. № 5 (72). С. 251–261.

6. Морозов А.В., Петрова Л.Е. Влияние профессиональной компетентности специалистов на их работоспособность и профессиональное долголетие // Человеческий фактор: проблемы психологии и эргономики. 2011. № 3-1. С. 82–83.

7. Морозов А.В., Сергеева Ю.С. Формирование компетентности по противодействию коррупции в процессе обучения в вузе как одна из составляющих повышения качества образования будущих юристов // Ученые записки ИУО РАО. 2017. № 3 (63). С. 192–197.

8. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы // [Электронный ресурс] URL: <http://docs.cntd.ru/document/499091784> (дата обращения: 02.03.2018).

9. Сергеева Ю.С., Морозов А.В. Формирование у студентов – будущих юристов-бакалавров – компетентности в сфере противодействия коррупции // Управление образованием: теория и практика. 2018. № 1. С. 18–25.

10. Федеральный Закон «О противодействии коррупции» // [Электронный ресурс] URL: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-25122008-n-273-fz-o/> (дата обращения: 28.02.2018).

А.Ю.Терещенко
г. Ставрополь

К вопросу о важности использования электронного обучения в сельских школах в условиях посткризисного развития

Смешанные и дистанционные формы обучения все больше охватывают как сферы высшего образования, так и среднюю общеобразовательную школу. Это как тематические ресурсы с видеоуроками, так и комплексные учебные программы; как энциклопедические таблицы, так и интерактивные базы данных и игры, позволяющие в режиме онлайн выполнять задания и проверять полученные результаты. Информационные и коммуникационные технологии в педагогике развиваются сегодня весьма динамично, что вызывает значительное число постоянно изменяющихся технических сложностей по интеграции новых методов обучения в действующие учебные программы [1; 5; 11].

В наших публикациях в период с 2014 по 2017 гг. была рассмотрена сложившаяся проблематика внедрения смешанного и дистанционного обучения в средних общеобразовательных школах во всем мире и в Российской Федерации, в частности [7; 8; 9; 14; 15]. Дистанционные и смешанные формы обучения развиваются уже на протяжении десятилетий [16], постепенно естественным образом входя в жизнь общества и педагогических систем. Развитие информационных технологий и систем связи уже сегодня многим ученикам позволяет участвовать в процессе обучения непрерывно даже в случае заболевания или стихийных бедствий. Отмечено, что особенно остро вопрос использования и внедрения технологий дистанционного и смешанного обучения стоит в школах, удалённых от крупных городов, малокомплектных школах малых населённых пунктов, где не хватает преподавательского состава для полноценного проведения уроков и подготовки школьников, а также технического оснащения школ современными учебными материалами и практическими материалами для проведения учебных экспериментов по техническим предметам.

В последние годы наблюдается тенденция к массовому внедрению технологий смешанного обучения в высших учебных заведениях, однако их использование в общеобразовательных школах развивается не так быстро в связи с широким спектром задач, требующих решения. Несмотря на это, в ряде стран уже достаточно успешно внедряются различные модели дистанционного и смешанного обучения в средние общеобразовательные школы и в ряде случаев даже в начальные классы [2; 12].

В наших предыдущих публикациях уже отмечалось, что в последние годы всё больше назревают полноценные дополнения общеобразовательных программ посредством внедрения смешанных программ обучения [7], рассмотрена необходимость и особенности их интеграции [8], а также ресурсный и здоровьесберегающий аспект внесения дополнительных материалов обучения школьникам [6; 9]. Отмечено множество внутренних сложностей, влияющих на обучение и личностное становление школьников, их интерес к непрерывному обучению и дальнейшей профессиональной деятельности:

- мотивационно-психологические;
- технологические;
- педагогические;
- организационные [15].

Дистанционные методы обучения, как указывается в ряде работ, эффективно способствуют «умению учиться», ориентации в предмете и образовательном процессе в целом, умении выделять главное, и используются в разных странах как методы дополнительного образования для детей разных возрастов и взрослых, а иногда и как самостоятельная форма образования [5; 6].

Также немаловажным аспектом является изменение ролей ученика и учителя в современной школе в связи с возможностью ученика посмотреть на обучение значительно шире, чем в рамках одной-двух моделей обучения, предлагаемых им в школе [15]. Многими исследователями отмечается сложность обучения ученика искусству грамотного использования современных информационных возможностей, не мешая полноценному образованию школьника в условиях повышенной нагрузки в последних классах общеобразовательной школы [3; 4; 10]. Также уделяется повышенное внимание рассмотрению аспекта, связанного с внедрением дистанционных учебных материалов. При этом отмечается, что такое внедрение должно происходить с сохранением цельности всего процесса обучения, а не вступать с ним в противоречие [6].

Уделяя внимание рассмотрению факторов, усложняющих возможность использования дистанционных форм обучения в качестве дополнительного обучения школьников, мы также рассматриваем ряд методов, способствующих более эффективному дистанционному обучению [7].

На основе полученных теоретических изысканий было принято решение о проведении педагогического эксперимента по интеграции новых методов обучения в имеющуюся педагогическую модель на базе сельских школ Ставропольского края, с учетом наиболее типичных ошибок при организации и проведении педагогического эксперимента [13].

В рамках педагогического эксперимента, имеющего своей целью изучение

особенностей внедрения дистанционного и смешанного образования в средних общеобразовательных школах в России, в настоящее время проводится локальное исследование, показывающее необходимость использования дистанционных образовательных технологий в качестве дополнительных ресурсов образования на основе имеющихся сложностей школьников с учебной подготовкой, высоким уровнем их личностной тревожности и низким уровнем мотивированности к получению результата.

В соответствии с упомянутыми выше теоретическими изысканиями была выдвинута гипотеза о наличии у многих школьников, обучающихся в отдалённых от крупных городов населённых пунктах, высокого уровня тревожности в купе с низкой мотивацией к успеху и слабыми средними учебными результатами.

Также выдвинута гипотеза о том, что многим ученикам в подобных школах не хватает информации о собственных возможностях обучения, о том, как им в дальнейшем развиваться, и о возможностях дистанционного и смешанного обучения в парадигме непрерывного образования. Высказано предположение о том, что при получении доступа к дополнительным возможностям обучения у школьников может понизиться уровень тревожности и повыситься уровень мотивации к обучению вследствие большей информированности и лучшей подготовки к единым государственным экзаменам.

Перед началом эксперимента был проведён ряд исследований с использованием тестовых психодиагностических методик Т. Элерса «Мотивация к успеху» и «Мотивация к избеганию неудач», а также Спилбергера-Ханина «Шкала реактивной (ситуативной) и личностной тревожности».

Цель исследований – определение уровня личностной и ситуативной тревожности, а также направленности мотивационной составляющей старшеклассников в обучении и подготовке к выпускным экзаменам, изучение необходимости проведения эксперимента по интеграции смешанной модели обучения.

В исследовании приняли участие 287 учащихся десятых и одиннадцатых классов из десяти школ разных сельских населённых пунктов Александровского района Ставропольского края. Участие было добровольным, в качестве мотивации предлагалось предоставление доступа к различным электронным ресурсам, а также возможность бесплатного консультирования по учебным материалам.

Тестирование проводилось в группах, дополнительно проводилось анкетирование с целью выявления уровня владения учеников компьютером или смартфоном, а также частоту и направленность их использования.

Анализ полученных в процессе эмпирического исследования результатов позволил сделать следующие выводы:

1. у значительного числа старшеклассников выявлена низкая заинтересованность как в самом процессе обучения, так и в получении значимых результатов своего обучения;
2. среди старшеклассников преобладает мотивация к избеганию неудач;
3. обучающиеся, в большинстве своём, продемонстрировали в ответах как высокие, так и низкие значения уровня личностной тревожности, хотя оптимальными являются средние значения по шкале.

Резюмирующая составляющая полученных нами результатов выразилась в принятии решения о проведении дополнительного эмпирического исследования,

направленного на внедрение новых, ранее не использовавшихся материалов дистанционного обучения.

Обучающимся был предложен широкий спектр материалов для самостоятельной и групповой подготовки при помощи сети «Интернет». В рамках предпринятого исследования ряд учеников заинтересовались новыми возможностями обучения, приняли активное участие в обсуждении материалов и показали высокие результаты в нём.

В настоящее время эксперимент продолжается, школьникам будет предложено участие в дополнительных тестированиях и возможность принять участие в различных интерактивных методах подготовки к выпускным экзаменам.

Литература

1. Аюпова Л.И. Дистанционное обучение и российские реалии // Электронный научно-образовательный вестник здоровье и образование в XXI веке. 2016. Т. 18. № 9. С. 10–15.

2. Барбаков О.М., Вольский А.С. Эффективность инновационных технологий в процессе дистанционного обучения // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 19 (374). Вып. 37. С. 172–177.

3. Белоглазов А.А., Белоглазова Л.Б. Моделирование технологий интернет-обучения // Вестник РУДН. Серия: Информатизация образования. 2017. Т. 14. № 1. С. 83–91.

4. Журавлев В.Ю. Особенности и иллюзии дистанционного образования // Решетневские чтения. 2013. Т. 2. № 17. С. 476–478.

5. Морозов А.В. Дистанционное обучение и его обеспечение в системе современного образования в России // В сборнике: Информационные технологии в обеспечении федеральных государственных образовательных стандартов // Материалы Международной научно-практической конференции. Елец: ЕГУ, 2014. С. 257–261.

6. Морозов А.В. Особенности управления современными образовательными системами на основе внедрения электронных образовательных ресурсов // Электронные ресурсы в непрерывном образовании // Труды VI Международного научно-методического симпозиума «ЭРНО-2017». Ростов-на-Дону: Изд-во Южного федерального университета, 2017. С. 218–222.

7. Морозов А.В., Терещенко А.Ю. Изменения в формате дистанционного обучения в средней общеобразовательной школе: сложности и перспективы // В сборнике: Преподавание информатики и информационных технологий в условиях развития информационного общества // Сборник статей Всероссийской научно-практической интернет-конференции. Нижний Новгород: Мининский университет, 2017. С. 130–134.

8. Морозов А.В., Терещенко А.Ю. Необходимость и особенности интеграции дополнительных образовательных ресурсов средней школы // В сборнике: Информатизация образования – 2017 // Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Чебоксары: ЧГПУ, 2017. С. 205–209.

9. Морозов А.В., Терещенко А.Ю. Специфика здоровьесберегающей деятельности в современных образовательных учреждениях, использующих дистанционную форму обучения // В сборнике: Экологическая педагогика и

психология здоровья: проблемы, перспективы развития // Материалы ежегодной международной научно-практической конференции. USA: Primedia E-launch LLC, 2014. С. 127–130.

10. Неустроев С.С., Федорчук Ю.М., Полянинова Ю.В. Управление качеством общего образования и проблемы оценки его результативности // Человек и образование. 2017. № 2 (51) С. 4–8.

11. Полат Е.С., Моисеева М.В., Петров А.В. и др. Педагогические технологии дистанционного обучения / под ред. Е.С. Полат. – М.: «Академия», 2006. – 400 с.

12. Романов А.М., Романова Е.А., Гасанова Р.Р., Молчанов С.В. Современная школа в социально-организованной среде. М.: ФГБНУ «ИУО РАО», 2016. – 101 с.

13. Сердюков В.И., Сердюкова Н.А. Типичные ошибки соискателей учёных степеней при организации и проведении педагогического эксперимента // Ученые записки ИУО РАО. 2015. № 56. С. 26–38.

14. Терещенко А.Ю. Особенности подготовки учителей общеобразовательных школ по математике, физике и химии при использовании методик смешанного и дистанционного обучения // Ученые записки ИУО РАО. 2016. № 3 (59). С. 135–141.

15. Терещенко А.Ю. Развитие компетенций старшеклассника в условиях смешанного обучения с использованием технологий дистанционного образования // В сборнике: Актуальные проблемы государственного, регионального и муниципального управления: теория, аналитика, практика // Сборник статей. Оренбург, 2017. С. 76–79.

16. Bakia M., Jones K., Means B., Murphy R., Toyama Y. Evaluation of Evidence-Based Practices in Online Learning: A Meta-Analysis and Review of Online Learning Studies. USA: Dep. of Education, Office of Planning, Evaluation, and Policy Development, Washington, D.C., 2010. Pp. 25–75.

Т.И. Филиппова, А.В. Морозов
г. Москва

Развитие языковой подготовки как одной из приоритетных управленческих компетенций современного руководителя

Профессионализм современного руководителя предполагает не только способность быть лидером, стратегом, организатором, предпринимателем, но и умение проводить маркетинговые исследования образовательного рынка и создавать систему внешних связей. Именно поэтому во главе угла в качестве ключевой составляющей компетентности руководителя сегодня определяется непрерывное образование, позволяющее не только использовать в своей повседневной деятельности инновационные технологии, но и учитывать конкурентные особенности и возможности образовательной организации [6; 14].

Создатели атласа новых профессий указывают на то, что к 2030 году исчезнут 57 профессий, но появятся 186 новых, и наиболее приоритетные из них попадают под понятия «мультиязычность» и «мультикультурность» [1]. Следовательно, образование перестает быть чисто профессиональным, оно становится элементом общей культуры человека и должно осуществляться непрерывно по многим

направлениям, чтобы получить в результате совокупность сформированных интеллектуальных, личностных, поведенческих качеств, позволяющих оперативно и адекватно действовать в различных ситуациях. Внедрение информационных технологий в процесс управления позволяет формировать навыки активной деятельности в информационной среде (информационные компетенции) и лидерские компетенции (стратегическое мышление, управление персоналом, управление изменениями, коммуникативные навыки) [4; 8; 12]. Важной особенностью профессиональной компетентности личности является то, что компетенции реализуются в настоящем, но ориентированы на будущее.

Ключевые компетенции необходимы для любой профессиональной деятельности, они связаны с успехом личности в быстро меняющемся мире. Именно поэтому ключевые компетенции приобретают сегодня особую значимость. Они проявляются, прежде всего, в способности решать профессиональные задачи на основе использования информации, коммуникации (в том числе и на иностранном языке), социально-правовых основ поведения личности в гражданском обществе, нравственных ценностей. В значительной мере ключевые компетентности включают индивидуально-психологические качества личности.

Приоритетный проект «Экспорт образования» реализуется с мая 2017 года по ноябрь 2025 года. В рамках реализации проекта предстоит развивать новые формы совместных образовательных программ, а также программ на английском языке, онлайн-образование для иностранцев, образовательные туристические маршруты и летние программы обучения для иностранцев, а также создать единый интернет-навигатор по российской системе образования. Кроме того, предстоит усилить продвижение бренда российского образования за рубежом [10].

Таким образом, современное образование ставит перед руководителем образовательной организации, в качестве приоритетной, задачу – владение на различном уровне любыми языками и культурами. Осознание потребности языковой подготовки как ценности может быть обусловлено отношением государства, статусом в обществе, использованием языка как средства международного общения [11]. Речь идет о языках глобального распространения, таких как английский, немецкий, испанский – выполняющих максимальный объем общественных функций и являющихся проводниками общечеловеческой культуры.

Таким образом, очевидно, что в современном мире для расширения образовательных и социальных возможностей личности наиболее значимой становится языковая подготовка. Повседневная реальность указывает на возросшую популярность иностранных языков в российском обществе. Общественная жизнь государства, его цели, задачи и грандиозность масштабов преобразований не может не найти отклика в возрастающей потребности владения одним или несколькими неродными языками. Знание языков дает возможность личности не только занять более высокое положение в обществе, расширить экономическую и социальную свободу, но и выступает в качестве важного показателя образования человека.

Современный этап развития образования предполагает формирование личности, способной быть социально-мобильной, свободно входящей в открытое информационное пространство и, как следствие, успешной в поликультурном и мультилингвальном сообществе людей. Действительность создает перед

индивидуумом множество ситуаций практического использования неродных языков как средства межкультурного познания и взаимодействия. Именно это обстоятельство является основополагающим при создании единого Европейского сообщества, одним из членов которого является и Россия. Базируясь на этом положении, Совет Европы при поддержке правительств западноевропейских стран и целого ряда стран Восточной Европы относит разработку единых принципов и содержания языковой политики (при сохранении самобытности образовательных систем каждой страны) к числу приоритетных направлений своей деятельности [3].

Основное назначение иностранного языка состоит в формировании коммуникативной компетентности, что является одной из ключевых компетентностей не только отечественного образования, но и подготовки управленческих кадров, т.е. способности и готовности осуществлять иноязычное межличностное и межкультурное общение с носителями языка. Основной проблемой экспорта российского образования является языковой барьер. Несмотря на то, что интерес к изучению русского языка стабильно растет, в российских образовательных организациях иностранному обучающемуся без знаний языка А.С. Пушкина и Л.Н. Толстого делать просто нечего. В то же самое время повышение количества образовательных программ на английском, немецком и других языках существенно облегчило задачу адаптации иностранных обучающихся в нашей стране.

Образование и экономика неразрывно связаны между собой, и рынок образовательных услуг, делая небольшие шаги в сторону получателя этих услуг, в определенной мере придает динамизм ранее консервативной системе, к которой относится образование. В то же самое время рынок образовательных услуг не подразумевает извлечение прибыли, и подобная интеграция требует функционирования опережающего образования как непрерывной системы [9; 13].

Одним из методов овладения новым качеством образования и пониманием механизмов его достижения является «метод погружения», который помогает рассмотреть проблему в ракурсе языковой подготовки. При этом надо понимать, что подготовка должна осуществляться практикующими «языковиками», активными участниками международной жизни. Это должны быть не только преподаватели высшей школы, но и практикующие переводчики, имеющие опыт осуществления посреднической языковой деятельности на разных уровнях делового профессионального общения [5; 11; 15].

Для того, чтобы управлять, надо быть способным налаживать отношения, убеждать, доносить до других людей свои представления, воспринимать новое. Без владения языком международного общения – английским – это невозможно. Общение через переводчика, как показывает пример современных руководителей нашей страны, не является обязательным атрибутом международного общения. Основным показателем настоящего времени стала тенденция лидеров государств и бизнеса договариваться тет-а-тет, исключая посредников. На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что современный руководитель должен обладать совокупностью взаимосвязанных качеств личности, таких как самостоятельность, предприимчивость, ответственность, коммуникабельность, толерантность, способность видеть и решать проблемы автономно и в группах, готовый и способный постоянно учиться новому

в жизни и на рабочем месте, самостоятельно и при помощи других находить и применять нужную информацию, работать в команде. Перечисленные навыки и умения помогают ориентироваться в новых ситуациях профессиональной, личной и общественной жизни, достигая поставленных целей, и необходимы для качественной и продуктивной деятельности [2; 7].

Таким образом, мы приходим к выводу, что значимость языковой составляющей современного руководителя обусловлена возникновением такого явления, как международная деловая культура. Именно языковая подготовка включает в себе потенциал, необходимый для формирования отвечающего велениям времени руководителя, который овладевает деловой культурой в контексте межкультурной профессиональной коммуникации, избежать которую уже невозможно в условиях интеграции и глобализации процессов общественного развития независимо от сферы профессиональной деятельности. Всевозрастающая значимость языковой подготовки распространяется на профессиональную деятельность руководителей образовательных организаций не в меньшей степени, чем на контингент обучающихся. Следовательно, мы можем сделать вывод о том, что качество управления современным образовательным процессом обусловлено в том числе и языковой подготовкой, внимание к которой следует признать закономерно обоснованным. Таким образом, можно утверждать, что введение обязательной языковой подготовки управленческих кадров позволит создать благоприятный имидж не только отрасли, которую представляет участник коммуникации с российской стороны, так и государства, и нации в целом.

Литература

1. Атлас новых профессий // [Электронный ресурс] URL: http://www.skolkovo.ru/public/media/documents/research/sedec/SKOLKOVO_SEDeC_Atlas.pdf (дата обращения: 03.03.2018).
2. Вязникова Л.Ф. Роль ценностных ориентаций личности в профессиональной деятельности руководителя образовательного учреждения // Психология в экономике и управлении. 2015. Т. 7. № 2. С. 153–158.
3. Гальскова Н.Д., Гез Н.И. Теория обучения иностранным языкам: Лингводидактика и методика. М.: Изд. центр «Академия», 2004. – 336 с.
4. Дмитриев Д.А. Технологии развития управленческого персонала в системе управления образованием // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2012. № 1. С. 233–235.
5. Молчанов С.В. Формирование современной информационно-образовательной среды: актуальные научные подходы к электронному обучению (краткий обзор наиболее интересных точек зрения) // Образование и право. 2011. № 7 (23). С. 69–74.
6. Морозов А.В. Организационная культура как инструмент управления человеческими ресурсами // В сборнике: Современные проблемы теории и практики управления персоналом // Материалы Международной научно-практической конференции / Под ред. д.э.н., проф. В.К. Потёмкина. СПб.: СПбАУП, 2007. С. 199–202.
7. Морозов А.В. Особенности управленческой деятельности современного руководителя образовательной организации. Монография. М: ИУО РАО, 2017. – 128 с.

8. Морозов А.В., Петрова Л.Е. Влияние профессиональной компетентности специалистов на их работоспособность и профессиональное долголетие // Человеческий фактор: проблемы психологии и эргономики. 2011. № 3-1. С. 82–83.
9. Неустроев С.С., Нестерова О.В. Психологические условия поддержки профессионального развития руководителей образовательной организации при внедрении профессионального стандарта // Управление образованием: теория и практика. 2016. № 4 (24). С. 71–84.
10. О приоритетном проекте «Экспорт образования» // [Электронный ресурс] URL: <http://government.ru/info/27864/> (дата обращения: 22.02.2018).
11. Ростовцева В.М. Языковая подготовка как составляющая современной стратегии подготовки педагогических кадров // [Электронный ресурс] URL: <https://elibrary.ru/contents.asp?selid=12158053&issueid=591483> (дата обращения: 01.03.2018).
12. Сторожева О.И. Психолого-педагогические технологии развития управленческих компетенций руководителей общеобразовательных учреждений // Научные исследования в образовании. 2011. № 1. С. 46–50.
13. Тамарская Н.В. Технологии формирования управленческой культуры педагога в процессе непрерывной профессиональной подготовки // Ярославский педагогический вестник. 2015. Т. 2. № 2. С. 120–124.
14. Федорчук Ю.М., Неустроев С.С., Полянинова Ю.В., Чекулаева Ю.А., Ильина В.С., Бажилина А.В., Комарова М.В. Концепция профессионального становления и развития руководителя образовательного учреждения в условиях инновационного социально-экономического развития Российской Федерации // Учёные записки ИУО РАО. 2017. № 3 (63). С.100–114.
15. Фокин Н.И. Содержание повышения квалификации управленческих кадров образовательных организаций в современных условиях // Историческая и социально-образовательная мысль. 2017. Т. 9. № 3–1. С. 163–167.

Ю.А. Чекулаева
г. Москва

К вопросу о проблематике внедрения метода «360 градусов» в образовательной организации

Термин «Метод 360 градусов» был введен Питером Уордом в конце 80-х гг. прошлого столетия. В России данный опыт HR-специалисты начали внедрять с начала 2000-х гг., и на сегодняшний день этот метод стал достаточно популярным в области оценки персонала.

Метод относится к сравнительному типу, с помощью которого происходит сравнение индивидов внутри организации (группы, отдела, подразделения и т.д.) [1]. Суть метода заключается в систематическом или единичном сборе текущей информации, получаемой от рабочего окружения – людей, непосредственно взаимодействующих с оцениваемым(ми) (вышестоящих инстанций, руководителей, подчиненных, коллег, клиентов, партнеров, самого аттестуемого), об индивиде или группе – оцениваются в разной степени личностные и

профессиональные качества. Методика также содержит в себе блок самооценки, что дает возможность сравнить свои оценки с оценками окружающих.

Опрашиваемые оценивают по определенной шкале уровень компетенций в специально сформированных анкетах, указывая при этом свое должностное положение в организации. Данные аккумулируются, аналитически обрабатываются: производятся расчеты, выстраивается график оценок компетенций и т.д. Впоследствии представляются рекомендации, на основании которых делаются выводы и принимаются решения: образовательные (повышение квалификации, стажировка, участие в научно-практических мероприятиях и т.д.), кадровые (включение в кадровый резерв, ротации), выбираются пути саморазвития, создаются образовательные траектории [2].

Таким образом, области применения данной методики определялись ее автором в следующих направлениях:

- создание программ профессионального развития сотрудников, корпоративного обучения, составление образовательных траекторий;
- формирование рабочих групп в рамках проектного управления;
- выявление слабых сторон с целью управления результативностью и эффективностью;
- независимое квалифицированное обоснование слабых и сильных сторон сотрудников с точки зрения профессионализма, выявление поведенческих реакций и личностных качеств с целью создания стимулов к саморазвитию сотрудников;
- мониторинг динамики результатов и эффектов обучения (тренингов, корпоративных и прочих образовательных программ) [7].

В последнее время прослеживается тенденция применения метода для формирования кадрового резерва: проводится поведенческая оценка, оценка взаимоотношений субъекта внутри коллектива, соблюдения корпоративной культуры, соблюдения должностных обязанностей. При хороших показателях выявленные кандидаты заносятся в кадровый резерв, в конечном итоге формируется собственная база перспективных сотрудников, кандидатов на должности. Непосредственно в образовательной организации может применяться и для вновь принимаемых на работу, и для претендующих на более высокие должности сотрудников. Однако использование данной методики для решения вопросов кадровой политики не соответствует первоначальной цели, и ее одиночное применение в данном ключе нежелательно. Целесообразно ее использование только в комплексе с другими тщательно подобранными инструментами [3].

Метод «360 градусов», набирающий в последние годы все большую популярность, несмотря на свою привлекательность, несовершенен и имеет ряд недостатков, что значительно снижает эффективность данного метода оценки при неправильном применении. Знание о слабых и сильных сторонах метода, достоинствах, нюансах и недостатках, позволит заимствовать самое лучшее и успешно внедрить в практику проведения аттестации сотрудников образовательной организации.

Основными проблемами являются закрытость опрашиваемых и обеспечение

конфиденциальности в процессе проведения оценки. При проведении опросов, направленных на оценку компетентности руководителя образовательной организации, у сотрудников может возникнуть беспокойство по поводу уровня анонимности, что неизбежно приведет к завышению результатов. Практиками отмечено, что обеспечение необходимого уровня конфиденциальности не является единичным условием для получения достоверной информации – даже несмотря на полную анонимность, подчиненные склонны оценивать своих руководителей, завышая показатели. В том числе, на объективность данных могут повлиять какие-либо предубеждения респондентов. Для понижения уровня стресса и снятия напряженности в процессе внедрения подобного метода необходимо проведение разъяснительной работы внутри коллектива [5]. Также важно отметить, что для обеспечения конфиденциальности и непредвзятости необходимо привлекать сторонние независимые компетентные организации, специализирующиеся в области управления образованием, которые в состоянии провести объективную аттестацию.

Метод «360 градусов» для аттестуемых, т.е. для управляющего звена образовательной организации, с большой степенью вероятности будет процедурой, вызывающей дискомфорт по причине устоявшейся традиции в менеджменте подчеркивать сильные стороны, скрывая слабые. Невозможность принятия своих слабых сторон может негативно сказаться на восприятии результатов тестирования, свести на нет проделанную работу и вызвать затруднения в реализации рекомендаций по окончанию мониторинга. Также зачастую руководители, боясь испортить отношения с подчиненными, могут принимать неправильные управленческие решения, что в корне неверно: эмоциональный комфорт и грамотный менеджмент могут быть совершенно не связаны друг с другом – подобный стиль управления может снижать объективность. С целью избежания подобного эффекта необходимо грамотное консультационное сопровождение [4].

Следующей проблемой является трудоемкость всего процесса оценки в целом, начиная от этапа предварительной подготовки и заканчивая обработкой полученной информации с последующей аналитической работой. Оценка может проводиться и в образовательном комплексе, и в малокомплектной школе – подготовить, внедрить и провести подобную работу достаточно непросто независимо от типа организации, в первом случае по причине широкомасштабности, во втором – по причине камерности (тяжело обеспечить высокий уровень анонимности и непредвзятости). Необходимо подготавливать сотрудников, проводить разъяснительную работу о методе; разрабатывать различные вариации и приемлемые формы опроса; продумывать регламент проведения – все это требует временных и финансовых затрат.

В общепринятой практике аттестации по данному методу для урегулирования вопросов анонимности и трудоемкости организациями используются автоматизированные системы опроса и обработки данных, которые дорабатываются разработчиками в соответствии с поставленными задачами и целями. Существуют решения в виде готовых программных продуктов, в состав которых входят модули оценки персонала, включающие в себя, в том числе, метод «360 градусов», представленные у таких фирм, как 1С («1С: Оценка

персонала», «1С: Управление по целям и KPI»), WebTutor («Оценка персонала»), HyperMethod («Assessment Tools»), а также узкоспециализированные программные продукты, представлены, к примеру, в компаниях «Лаборатория «Гуманитарные технологии», «360 HR» и т.д. [6].

Однако пользователями отмечается, что почти все программные продукты требуют доработки под индивидуальные требования и критерии организации, планирующей внедрить у себя данную технологию. Причин может быть несколько: это и слишком широкая карта компетенций, наличие неактуальных функциональных дополнений, высокая стоимость продукта, затраты на дальнейшее сопровождение и обслуживание.

Следующий специфический аспект связан с тем, что метод предназначен в большей степени для руководителей старшего звена (заместителей или руководителей структурных подразделений), согласно исследованиям, порядка 40% программ метода «360 градусов» направлено именно на эту категорию сотрудников, что будет вызывать затруднения при использовании данного метода при аттестации непосредственно самого руководителя образовательной организации.

Резюмируя все вышесказанное, необходимо отметить:

1. Метод «360 градусов» – составляющая часть комплексной оценки, предоставляющая данные для составления поведенческого портрета (личностных характеристик) обследуемого, но не раскрывающая полностью карты профессиональных компетенций.

2. Высокий уровень напряженности. У обследуемых возникает тревога на тему последствий тестирования, к сожалению, зачастую небезосновательная ввиду неправильного понимания назначения метода.

3. Требуется временных и финансовых затрат. Появляется необходимость предварительных подготовительных мероприятий, встает вопрос о трудоемкости всего процесса, особенно на этапе обработки информации.

4. Сторонние оценщики могут не учесть особенностей профессии руководителя образовательной организации, а она имеет свои специфические особенности, вследствие чего оценка профессиональных качеств может стать не до конца достоверной, т.е. аттестация пройдет скорее формально, с допущением ошибок; внутренние оценщики, в свою очередь, могут проявлять предвзятость.

5. Редкое проведение процедуры оценки «360 градусов». Ввиду вышеописанных нюансов частое проведение не является целесообразным. В том случае, если организация планирует регулярные частые мониторинги, необходимо подбирать другие инструменты.

6. Отсутствие разработанной методики и готовых типовых рабочих моделей компетенций для руководителей образовательных организаций.

7. Проведение аттестации по всему представленному в методе набору компетенций не даст возможности выявить отдельные, на совершенствовании которых впоследствии необходимо сконцентрироваться.

8. Недостатком является и набирающая обороты популярность данной технологии. Слепое следование модным веяниям может привести к негативным последствиям ввиду некорректного внедрения метода.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что набирающий популярность

в России метод «360 градусов» пригоден для проведения аттестации руководящего состава образовательной организации при условии его корректного применения, при правильном представлении о количестве ресурсов, которые понадобятся в процессе реализации, о близких и далеких позитивных перспективах его внедрения.

Необходимо учитывать, что данный метод в большей степени подходит для категории заместителей и руководителей структурных подразделений, поскольку оценка, произведенная из более высокой позиции, объективнее. Для аттестации самого руководителя в качестве одной из сторон можно рассмотреть вышестоящую инстанцию (учредителя образовательной организации или орган управления образованием). Для уменьшения уровня стресса, обеспечения конфиденциальности, снижения временных затрат оптимально проведение оценки посредством автоматизированных систем, в которых собранные данные обезличены: заполнение форм в электронном формате позволяют в меньшей степени отвлекаться от рабочего процесса, а время на аналитическую обработку результатов значительно сокращается. Необходимо осознавать, с какой целью проводится данное тестирование (оно должно быть обосновано). К примеру, составление образовательных маршрутов в рамках планирования программы развития сотрудников, плановая оценка персонала и т.д.; правильно доносить поставленные цели и задачи до респондентов – проводить разъяснительные подготовительные работы среди контингента.

Важно помнить, что оценка должна быть комплексной, и метод «360 градусов» – лишь один из инструментов, позволяющий оценить только некоторую часть качеств и компетенций, а именно – представить достаточно полный поведенческий портрет личности без представления исчерпывающих данных по профессиональным компетенциям. Снижение достоверности по этому важному критерию в условиях внедрения Профессионального стандарта «Руководитель образовательной организации» необходимо учитывать.

В процессе реализации данной методики повышается вероятность оставить без внимания конкретные результаты и достижения оцениваемого, что говорит о том, что применять метод необходимо в логичной совокупности с другими инструментами (например, метод оценки результатов деятельности) с целью снижения субъективности и некорректности оценки [8].

Для успешного проведения аттестации и повышения уровня объективности, для выполнении оценки оптимально привлекать сторонние независимые организации, имеющие отношение к сфере образования, погруженные в специфику и нюансы данной области либо специализирующиеся непосредственно на оценке работников системы образования.

Литература

1. Барбашова Е.В. Совершенствование оценки персонала вуза на основе экспертно-аналитических методов: дисс. ... канд. эконом. наук. – Курск, 2015. – 183 с.
2. Всемирнова Ю.В. Современные методы оценки и диагностики в организациях. – Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2013. – 28 с.
3. Морозов А.В. Диагностика креативности в педагогической деятельности. Монография. – М.: ИГУМО, 2001. – 80 с.

4. Морозов А.В. Психологическое сопровождение субъектов образовательных отношений в условиях современного коммуникативного пространства // В сборнике: Образование и развитие личности в современном коммуникативном пространстве // Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / Печатается по решению оргкомитета НПК. – Иркутск, 2016. – С. 308–315.

5. Морозов А.В., Чебыкина А.В. Влияние стресса на профессиональную работоспособность и профессиональное долголетие специалистов // Человеческий фактор: проблемы психологии и эргономики. – 2011. – № 3–1. – С. 83–84.

6. Путивцева Н.П., Гайнуллина Е.Х., Игрунова С.В., Зайцева Т.В. Автоматизация тестирования личностных компетенций по методу «360 градусов» // Научные ведомости Белгородского государственного университета: История. Политология. Экономика. Информатика. – 2010. – № 13 (84). – С. 120–125.

7. Уорд П. Метод «360 градусов». – Hippo Publishing LTD, 2006. – 336 с.

8. Шеховцев Е.В., Дешеева Н.В. Система оценки персонала по модели «360 градусов»: перспективы внедрения в образовательных организациях // Актуальные проблемы современной науки. – 2015. – № 4. – Т. 1. – С. 349–351.

С.С. Шепелевич, А.С. Романова
г. Оренбург

Урегулирование текущих проблем государственного управления в сфере социальной защиты населения в Оренбургской области

Конституция Российской Федерации является Основным законом нашего государства и базой для развития различных отраслей отечественного законодательства. Статья 7 Конституции РФ гласит: Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, а также в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

В данной статье под социальной защитой населения мы будем понимать совокупность социально-экономических мероприятий, проводимых государством и обществом и обеспечивающих предоставление оптимальных условий жизни, удовлетворение потребностей, поддержание жизнеобеспечения и деятельного существования личности и социальной группы, совокупность мер, преодолевающих последствия ситуаций риска в жизни граждан, комплекс мер по обеспечению гарантированного государством минимального уровня материальной поддержки социально уязвимых слоев населения в период экономических преобразований и связанного с этим снижения уровня жизни.[1]

Социальная защита населения в Российской Федерации ведется по четырем основным направлениям:

1. Социальная защита детей, детства и отрочества.

2. Социальная защита трудоспособного населения.
3. Социальная защита нетрудоспособных граждан.
4. Социальная защита семьи.

Государственное управление в сфере социальной защиты населения в Оренбургской области осуществляет Министерство социального развития Оренбургской области и подведомственные ему учреждения и управления.

Под руководством министерства находятся ГКУ «Центр социальной поддержки населения» и 44 филиала, расположенных на территории Оренбургской области. Филиалы «Центра» на местах осуществляют обслуживание населения (в количестве 443 тыс. получателей).

Целью деятельности «Центра социальной поддержки населения» является исполнение государственных функций по своевременному и правильному назначению, начислению, выплате и перерасчету пособий, компенсаций и иных социальных выплат, обеспечению государственных социальных гарантий и прав граждан на социальную защиту в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Оренбургской области.

В Оренбургской области действует государственная программа «Социальная поддержка граждан Оренбургской области» на 2014–2020 годы, которая была утверждена Постановлением Правительства Оренбургской области от 30 августа 2013 г. № 734-пп. Область реализации программы сформирована исходя из существующих социально-экономических проблем.

Для того, чтобы разработать рекомендации для совершенствования государственного управления в сфере социальной защиты в Оренбургской области, необходимо оценить текущее состояние системы социальной защиты в Оренбургской области.

Особое внимание последние годы направлено на развитие системы мер социальной поддержки, влияющих на повышение рождаемости. Региональную поддержку за счет средств областного бюджета получают около 130 тысяч семей с детьми. Получателями ежемесячного пособия в размере 5398,0 руб. на третьего или последующих детей, родившихся после 31.12.2012, до достижения ими возраста трёх лет, в семьях, среднедушевой доход которых не превышает среднедушевой денежный доход, установленный в области (22474,7 руб.) стали 12 тысяч человек (12366 детей).

За 2015 год доля детей, рожденных третьими и последующими, от общей численности рожденных детей выросла на 1,1 % и составляет 17,32%.

В 2015 году активно развивалась новая форма работы, направленная на создание условий для активного долголетия – проведена работа по обучению компьютерной грамотности 672 неработающих пенсионеров. 16 пенсионеров Оренбургской области приняли участие в интерактивном Всероссийском конкурсе личных достижений в изучении компьютерной грамотности «Спасибо Интернету – 2015».

В 2015 году статус установлен 23,7 тыс. пенсионерам, из них более 12,4 тыс. жителей области получили дополнительные меры государственной поддержки.

В рамках мероприятий, посвященных празднованию 70-й годовщины Победы в Великой Отечественной войне все ветераны и вдовы участников войны (более

34 тысяч человек) получили единовременную материальную помощь из областного бюджета на общую сумму 20,9 млн. рублей и именные поздравления от губернатора Оренбургской области.

В результате организованной работы по персональному шефству над фронтовиками предприятиями или организациями области оказана помощь более 170 фронтовикам. Помощь в ремонте и благоустройстве жилья оказана 318 ветеранам на сумму 9,3 млн. рублей.

В рамках государственной программы «Социальная поддержка граждан Оренбургской области» (2014–2020 гг.) 615 ветеранов Великой Отечественной войны и 17 героев-оренбуржцев прошли курс медицинской реабилитации в ГАУСО «Реабилитационно-оздоровительный центр «Русь» на сумму 21 652,0 тыс. руб.

Важным направлением работы системы социальной защиты населения в 2015 году стало введение 442-го Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», который является первым комплексным нормативным актом и предусматривает во многом новый подход к организации социального обслуживания.

Реализация региональных полномочий по расширению перечня категорий, имеющих право на бесплатное получение услуг, а также повышение предельной величины среднедушевого дохода до 1,5 размера прожиточного минимума, предусмотренное новым законом позволили:

- увеличить в 2 раза количество граждан, получающих услуги бесплатно;
- снизить количество граждан, состоящих на условиях частичной оплаты – в 1,8 раза, полной оплаты – на 10%.

В соответствии с Планом мероприятий («дорожной картой») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения Оренбургской области (2013 – 2018 годы)» в системе социального обслуживания населения постоянно проводится работа по оптимизации структуры учреждений социального обслуживания и внедрению инновационных методов работы.

В настоящее время действует 66 учреждений социального обслуживания, услугами которых ежегодно пользуются около 100 тыс. человек.

Сформированная единая структура 40 комплексных центров социального обслуживания населения, в полной мере соответствующая требованиям Федерального закона от 28.12.2012 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» позволила увеличить число обслуженных граждан (на 66,1%).

На данный момент в Оренбургской области в сфере защиты семьи, материнства и детства есть проблемы, которые требуют к себе пристального внимания и своевременного поэтапного решения.

Усугубилась ситуация с социальным обслуживанием многодетных семей. Так, из более 24 тыс. многодетных семей, социальным обслуживанием охвачено только 25%. Большинство семей нуждающиеся в психологических, педагогических услугах, просто не знают, куда можно обратиться. Поэтому основная задача органов социальной защиты населения – взять на контроль каждую семью. Особое внимание необходимо уделить семьям, проживающим в отдаленных сельских населенных пунктах, и семьям, воспитывающим шесть и более детей.

Остается острой проблема детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, которые нуждаются в организованном отдыхе, оздоровлении и досуговых мероприятиях. В Оренбургской области таких более 250 тыс. детей, из них более 140 тысяч – дети школьного возраста. В 2016 году 458 детей-инвалидов в возрасте до 18 лет получили санаторно-курортное лечение, что на 96 человек меньше, чем в 2015 году и на 29 человек в 2014 году. От общей численности детей-инвалидов всего лишь 5% получают санитарно-курортное лечение.

Основная масса детей отдыхает в лагерях дневного пребывания и на площадках кратковременного пребывания, организованных на базе образовательных организаций, учреждений социальной защиты населения, культуры по месту жительства, в которых оздоровительная составляющая сводится к нулю. [4]

Федеральным законом "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей" от 28.12.2016 № 465-ФЗ были внесены изменения в четыре законодательных акта Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей, введены новые обязательства для детских оздоровительных учреждений по созданию безопасных условий пребывания детей.

Некоторые муниципальные образования не принимают должных мер по сохранению и развитию оздоровительных баз. Есть территории, в которых проблемы сохранения и развития инфраструктуры детского отдыха не решаются много лет. Например, в Октябрьском районе на протяжении двух лет не принимаются меры по восстановлению лагеря «Радуга».

На протяжении нескольких лет г. Оренбургом не принимаются меры по восстановлению лагерей «Ромашка», «Связист», «Искра».

В Тоцком районе в 2015 году, в связи с разрушением берега, приостановлена деятельность муниципального лагеря «Черемушки».

В Новотроицке второй год не используется палаточный лагерь «Зарница».

Таким образом, в Оренбургской области из 40 муниципальных образований только 22 имеют на своей территории стационарные детские оздоровительные учреждения.

Площадки кратковременного пребывания, экскурсии и туристические походы не могут заменить качественный отдых. Поэтому необходимо развивать малозатратный вид отдыха. В каждом муниципальном образовании, где нет стационарного загородного лагеря, должен функционировать палаточный лагерь. Например, в туристическом палаточном лагере «Юный патриот» в Адамовском районе за 4 смены, продолжительностью 7 дней каждая, отдохнули 240 детей Адамовского района: 1 смена – «Турист-спасатель», 2 смена – военно-патриотическая, 3 смена – физкультурно-спортивная, 4 смена – лидеров детских общественных организаций. В течение смены проходили занятия по профилю, конкурсno-игровые и досуговые программы, спортивные соревнования, социально-значимые и патриотические акции.

Остро стоит проблема обеспечения многодетных и молодых семей жильем. Согласно данным Росстата, в Оренбургской области в декабре 2014 года в очереди нуждающихся в жилых помещениях состояли 25533 молодых семей. Из них к концу

2015 года 1061 семья получила жилье. К 2016 году количество нуждающихся семей увеличилось – 26091 молодая семья, а количество семей, улучшивших свои жилищные условия, по сравнению с 2015 годом сократилось – всего 736 семей. [3]

Согласно данным Росстата, в 2015 году в улучшении жилищных условий нуждались 2973 многодетных семьи, из которых получили жилье 228 человек, в 2016 году – 2916 семей, из них были обеспечены жильем лишь 192 семьи. За последние три года оплачено всего 97 свидетельств о предоставлении социальной выплаты из бюджета области (2014 год – 35, 2015 год – 29, 2016 год – 33). Обеспечено жильем из очереди всего 1,6 процента. Данная проблема останется актуальной до тех пор, пока не будет выработана внятная государственная стратегия строительства социального жилья, не будут приняты детально проработанные специальные стандарты и нормативы и не начнет реализовываться продуманная градостроительная политика.

Вызывает тревогу ситуация с лишением родительских прав. В 2016 году лишено родительских прав 420 родителей, 617 детей стали социальными сиротами, вдвое вырос показатель лишения родительских прав в связи с угрозой для жизни и здоровья детей. Назад возвращены дети лишь в 27 семью, что составляет всего 6,4 процента от лишенных родительских прав.

В Оренбургской области на 1.01.2017 года состояло 8389 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Из них только четверть – это дети, у которых умерли оба или единственный родитель, а остальные дети остались без попечения при живых родителях. Основной причиной такого положения с сиротством в области Уполномоченный по правам ребёнка Ковыльская Ольга Григорьевна считает недостаточную профилактическую работу с молодыми матерями и отсутствие должной координации работы специалистов ряда государственных служб: отделы соцзащиты, кризисные центры, службы занятости, отделы образования. Таким образом, необходимо включить в соглашение по организации взаимодействия между министерствами здравоохранения и социального развития дополнительно органы опеки и попечительства Министерства образования с целью осуществления индивидуальной работы с женщинами, имеющими намерение отказаться от ребенка первого года жизни.

Требует к себе внимания проблема выплат алиментов на детей. В 2016 году на исполнении Управления федеральной службы судебных приставов по Оренбургской области находилось 32 004 исполнительных производств о взыскании алиментов на общую сумму – 2 млрд. 53 млн. 62 тыс. рублей. Охвачено исполнением всего 2,2 %, или 699 исполнительных производств, на сумму 379 тысяч 432 рубля. Данная социальная катастрофа оказывает неблагоприятное влияние на здоровье и жизнь детей, которые остались без материального содержания со стороны отца, а иногда и матери. Именно поэтому необходимо ужесточить наказание за уклонение от выплат алиментов, а судебным приставам необходимо своевременно организовывать розыск должника и применять к нему меры принудительного исполнения.

Опираясь на поставленные задачи, удалось разработать рекомендации для совершенствования государственного управления в сфере социальной защиты Оренбургской области:

– необходимо уточнить вопрос идеологии детских пособий: пособия, которые выплачиваются по бедности, критерием их выплаты становится доход семьи или пособия, выплата которых не должна зависеть от достатка семьи, целью которых является государственная поддержка отечественного генофонда и рождаемости;

– должна быть выработана внятная государственная стратегия строительства социального жилья, приняты детально проработанные специальные стандарты и нормативы и реализовываться продуманная градостроительная политика;

– органам социальной защиты населения необходимо взять на контроль каждую семью, особое внимание необходимо уделить семьям, проживающим в отдаленных сельских населенных пунктах, и семьям, воспитывающим шесть и более детей;

– необходимо развивать малозатратный вид отдыха. В каждом муниципальном образовании, где нет стационарного загородного лагеря, должен функционировать палаточный лагерь;

– необходимо включить в соглашение по организации взаимодействия между министерствами здравоохранения и социального развития дополнительно органы опеки и попечительства Министерства образования с целью осуществления индивидуальной работы с женщинами, имеющими намерение отказаться от ребенка первого года жизни;

– необходимо ужесточить наказание за уклонение от выплат алиментов одного из родителей, судебным приставам необходимо своевременно организовывать розыск должника и применять к нему меры принудительного исполнения.

Литература

1. Шимановская К.А., Тяпкина Т.Ю., Козловская Д.И. Сущность, направления и функции социальной защиты населения Российской Федерации. Сборник научных статей. Москва, 2016. С. 46–52.

2. «Министерство социального развития Оренбургской области» официальный сайт [электронный ресурс] <http://www.msr.orb.ru/posts/31054> (дата обращения 04.12.2017)

3. «Федеральная служба государственной статистики РФ», официальный сайт. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/motherhood/

4. Постановление Правительства Оренбургской области от 30 августа 2013 года № 734-пп об утверждении государственной программы «Социальная поддержка граждан Оренбургской области» на 2014–2020 годы // Информационно-правовой портал Гарант [электронный ресурс] URL: <http://base.garant.ru/45817904/>

Правовое положение финансового контроля муниципальных образований в Российской Федерации

Важнейшим фактором исправной и успешной деятельности в рамках внешнего финансового контроля на уровне муниципальных образований является четкая правовая регламентация данной деятельности, в частности: установление границ данной деятельности, формы, виды и методы ее осуществления, а также объем и гарантии прав и обязанностей членов и сотрудников контрольно-счетных органов муниципальных образований. Указанные выше сферы деятельности контрольно-счетных органов нашли свое законодательное урегулирование в Федеральном законе № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации», однако, независимо от деятельности законодателя, на сегодняшний день существуют значительные проблемы и разногласия в обеспечении деятельности контрольно-счетных органов, в частности, обусловленные несоответствием возлагаемых на данные органы обязанностей и полномочий их финансовому обеспечению, а также отсутствием высококвалифицированных кадров в данной области [1, С. 157]. При этом стоит отметить, что по сравнению с первоначальным законопроектом квалификационные требования на замещение должности председателя, заместителя председателя и аудиторов контрольно-счетного органа муниципального образования были повышены, а из окончательного текста законопроекта было исключена диспозитивная норма, позволяющая занимать названные должности гражданам Российской Федерации как с высшим образованием, так и со средним специальным. Сегодня закон допускает замещение данных должностей исключительно гражданам, имеющим высшее образование.

Согласно положениям Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации» (далее – Закон о контрольно-счетных органах), а также Бюджетного кодекса Российской Федерации, предполагается образование и функционирование контрольно-счетных органов не только на уровне каждого региона (субъекта Российской Федерации), но и в каждом муниципальном образовании, в то же время императивная норма относительно создания данных органов в форме юридического лица предусмотрена только в отношении контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, на это напрямую указывает ч. 7 статьи 3 Закона о контрольно-счетных органах, что же касается контрольно-счетных органов муниципальных образований, Закон лишь допускает возможность образования данных органов в форме юридического лица, соответственно такое решение отнесено на усмотрение самого муниципального образования.

Статья 3 Закона о контрольно-счетных органах является диспозитивной в части

наделения контрольно-счетных органов муниципальных образований статусом юридического лица, что является несомненным препятствием к реализации положений статьи 5 названного Закона в части применения к работникам контрольно-счетных органов положений законодательства о муниципальной службе, а также любых иных норм, регулирующих общественные отношения в области трудового права. Более того, данная диспозитивная норма не позволяет получать обеспечение для деятельности контрольно-счетных органов, в частности за счет местного бюджета муниципального образования, так как, в связи с отсутствием статуса юридического лица, контрольно-счетный орган муниципального образования в силу закона не может являться участником бюджетных правоотношений [2].

Также, на наш взгляд, отсутствие императивного подхода в части надления контрольно-счетного органа статусом юридического лица может быть оправдан на уровне небольших муниципальных образований поселений, в частности в целях экономии, а также в силу как финансовой, так и кадровой ограниченности, но в то же время данный подход недопустим в деятельности контрольно-счетных органов на уровне муниципальных районов и городских округов.

Соответственно, такой диспозитивный подход со стороны законодателя относительно формы контрольно-счетных органов муниципальных образований не стимулирует органы местного самоуправления к созданию контрольно-счетных органов в форме юридического лица, что, безусловно, не может способствовать повышению эффективности и стабильности финансового контроля на уровне муниципалитетов.

По мнению вице-председателя Контрольно-счетной палаты Республики Коми Евдокимова Е.В., в связи с вышеизложенным, в Законе о контрольно-счетных органах необходимо предусмотреть норму о том, что в отдельных типах муниципальных образований указанные органы в обязательном порядке создаются в форме юридического лица, а также провести дифференциацию полномочий касающихся исключительной компетенции отдельных типов муниципальных образований [1, с. 157].

С принятием Закона о контрольно-счетных органах единственным допустимым способом их формирования является избрание членов данных органов представительным органом местного самоуправления, в то время как ранее действующее законодательство допускало формирование контрольно-счетных органов муниципального образования путем проведения муниципальных выборов. Хотя данный способ нашел редкое применение на практике в силу своей дороговизны, проведение муниципальных выборов и получение мандата члена контрольно-счетного органа непосредственно от населения позволяли наделить данный орган большей самостоятельностью и независимостью от иных органов местного самоуправления.

Еще одним вопросом, непосредственно не связанным с действием Закона о контрольно-счетных органах, но непосредственно касающимся деятельности данных органов, является отсутствие единого подхода к определению наименования контрольно-счетного органа. В настоящее время контрольно-счетные органы муниципальных образований получают такие наименования как «контрольно-счетный орган», «ревизионная комиссия», «контрольно-ревизионная комиссия», «контрольно-

счетная комиссия». Отсутствие единства в части наименования органа внешнего финансового контроля на уровне муниципалитетом привносит не только смысловую путаницу, но и, по сути, создает основу для возможности наделения исключительных полномочий и обязанностей, не свойственных контрольно-счетным органам муниципальных образований. На наш взгляд, сложившаяся тенденция к названию данного органа «контрольно-счетной палатой муниципального образования» является универсальной и оптимально конкретизирует правовой статус данного органа местного самоуправления.

Необходимо отметить, что создание контрольно-счетного органа в каждом муниципальном образовании, в частности в муниципальных районах и городских округах, не может свидетельствовать об эффективности осуществления внешнего финансового контроля, по крайней мере, в том объеме, который предполагает наличие данного органа в муниципалитете. Зачастую контрольно-счетный орган такого типа муниципального образования осуществляет соответствующие функции на уровне поселений. Выполнение данной функции является весомой проблемой, учитывая дефицитное состояние подавляющего большинства местных бюджетов.

Как нами уже было указано, Закон о контрольно-счетных органах создал единую систему внешнего финансового контроля, однако необходимо отметить, что без должного эффективного взаимодействия всех субъектов подобного контроля деятельность указанной системы невозможна. О эффективной деятельности единой системы внешнего финансового контроля можно говорить только в условиях слаженной и оперативной совместной работы как органов государственного, так и муниципального контроля. Согласно ч.1 ст. 18 Закона о контрольно-счетных органах существует перечень субъектов, с которыми на законных основаниях могут взаимодействовать контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, таким образом названные органы могут взаимодействовать между собой, а также с иными контрольно-счетными органами иных регионов и муниципалитетов, со Счетной палатой Российской Федерации и Центральным банком России, с налоговыми органами и органами прокуратуры, а также с надзорными, контрольными и правоохранительными органами как Российской Федерации, так и региональными и местными структурными подразделениями. Стоит отметить, что данный перечень субъектов взаимодействия является открытым и допускает возможность взаимодействия контрольных органов с иными субъектами в пределах своих полномочий.

Необходимо отметить позицию С.М. Мироновой, которая указывает на неудачность формулировки ст. 22 Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», в которой закрепляется исключительно перечень субъектов, которые должны содействовать Счетной палате Российской Федерации, а также представлять по запросу всю необходимую информацию и документацию для проверок [3]. Таким образом, закон не содержит норм о каком-либо взаимодействии с иными контрольно-счетными органами, будь то региональные органы внешнего финансового контроля либо же аналогичные органы на уровне местного самоуправления [4, С. 63]. На сегодняшний день данный федеральный закон утратил силу в связи с принятием нового Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 года № 41-ФЗ, однако

удивительно, что новый федеральный закон сохранил ту же формулировку, что существовала в федеральном законе 1995 года [5].

Действующий на сегодняшний день Федеральный закон от 10 июля 2002 года «О Центральном банке Российской Федерации» также не закрепляет каких-либо положений о возможности взаимодействия Центрального банка Российской Федерации с контрольно-счетными органами как субъектов Российской Федерации, так и с контрольно-счетными органами муниципальных образований, более того Положение о территориальных учреждениях Центрального банка Российской Федерации содержит перечень органов, с которыми данные учреждения могут взаимодействовать, однако контрольно-счетные органы в данный перечень не вошли [6]. Представляется необходимым включить в действующее банковское законодательство положения о взаимодействии Банка России и его территориальных учреждений с контрольно-счетными органами муниципальных образований, а также аналогичными органами субъектов Российской Федерации.

При этом, региональное и муниципальное законодательство более активно регламентирует возможность взаимодействия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Важным шагом к укреплению взаимодействия и единства внешнего финансового контроля стало предоставление на законодательном уровне возможности контрольно-счетным органам вступать в ассоциации и объединения контрольно-счетных органов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Одной из крупнейших подобных организация на сегодняшний день является Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации (АКСОР), которая была создана в целях повышения эффективности осуществления внешнего государственного финансового контроля, а также укрепления взаимодействия между контрольно-счетными органами и координации деятельности в области финансового контроля на разных уровнях. АКСОР играет важнейшую роль в формировании, координации и развитии муниципального финансового контроля, потому не вызывает удивления, что в Основных направлениях развития муниципального финансового контроля в Российской Федерации указывается о необходимости решения задач по осуществлению внешнего финансового контроля решать через объединения и ассоциации контрольно-счетных органов. Основная задача которых – доведение до контрольно-счетных органов разных уровней и типов передовых идей и новшеств, разрабатываемых на базе АКСОР. Несомненно, вступление в АКСОР является важнейшим шагом к созданию единой системы внешнего финансового контроля как на государственном, так и на муниципальном уровне. Помимо АКСОР необходимо также выделить такую крупнейшую организацию контрольно-счетных органов как Союз муниципальных контрольно-счетных органов. Сегодня Союз МКСО сосредоточил практическую деятельность контрольно-счетных муниципальных органов, являющихся членами данной организации, на реализации новой бюджетной стратегии, выражающейся во внедрении аудита эффективности и стратегического аудита в практику контрольно-счетных органов муниципальных образований [7, С. 63].

Важно также отметить, что при осуществлении взаимодействия контрольно-

счетные органы должны использовать передовые возможности электронного документооборота, порядок осуществления которого должен быть зафиксирован в соответствующем соглашении. Электронное информационное взаимодействие позволит повысить эффективность и оперативность взаимодействия, а также исполнения возложенных на контрольно-счетные органы обязанностей.

Литература

1. Евдокимов М.Б. Контрольно-счетные органы муниципальных образований: проблемы создания и реализации полномочий // Вестник АКСОР. – 2012. – № 3. – С. 157.

2. Тихалева, Е.Ю. Правовой статус контрольного органа муниципального образования // Ученые записки Орловского государственного университета – № 4. – 2011 [Электронный ресурс] Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 3 декабря 2012 г.).

4. Миронова С.М. Практика взаимодействия контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2012. – № 1(18). – С.63.

5. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в ред. от 07.02.2017).

6. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (в ред. от 01.05.2017).

М.Р. Арпентьева
г. Калуга

Форсайт-аудит систем управления в аэрокосмической области

Космическая инженерия – интенсивно развивающаяся сфера человеческой активности. В задачи управления этой сферой в качестве важнейших входят функции конструирования и прогнозирования будущего, оценка необходимых для реализации прогнозируемых достижений и успехов, а также возможных срывов и проблем в аэрокосмической отрасли, ресурсов. Оценка данных ресурсов выступает как форсайт-аудит. Форсайт-аудит – это комплексная внутренняя и внешняя оценка динамических и статических способностей предприятий аэрокосмической области. В форсайт-аудит входит оценка экономических, социальных, организационных, психологических идеологических и иных аспектов функционирования и развития предприятий аэрокосмической отрасли. Ведущими аспектами форсайта являются аспекты, связанные с изучением «человеческого фактора» текущей и прогнозируемой успешности предприятий аэрокосмической отрасли. К таким аспектам можно отнести особенности и стратегии мотивации труда – деятельности специалистов, работающих на предприятиях аэрокосмической отрасли, и стратегии профессионального и карьерного развития специалистов отрасли в целом. Сюда же можно отнести особенности систем управления предприятиями аэрокосмической отрасли, в том числе представления о предприятиях как организациях с моносубъективным (моно-акторным) или интерсубъективным управлением

(мульти-акторным). Кроме того, это представление о предприятиях аэрокосмической отрасли как сферах разработки и применения мультиагентных технологий. Мультиагентные технологии – сложный комплекс компьютерных программ, включенных в систему управления отраслью в целом и отдельными аспектами и сторонами отрасли в частности.

Современные проблемы предприятий аэрокосмической отрасли говорят о том, что данная отрасль находится на переломе своего развития. Ей необходимы не просто многоуровневые и многокомпонентные (системные) аудиты и ревизии их текущей деятельности, но интегративный форсайт-аудит. Интегративный форсайт-аудит предприятий аэрокосмической отрасли направлен на оценку существующих и возможных в более или менее отдаленном будущем перспектив и проблем, барьеров и вызовов развития отрасли. Его цель – анализ статических и динамических ресурсов предприятий, их систем руководства (менеджмента) и исполнения. Он также направлен на разработку сценариев ближайшего будущего, оценку джокером и «черных лебедей», связанных как с человеческим фактором, так и с развитием мира технологий, культуры и трансформациями мира природы. Аэрокосмическая область также не может развиваться без чёткого понимания своей цели и миссии: идеологических и нравственных опор жизнедеятельности. Современный кризис предприятий аэрокосмической отрасли связан именно с тем, что данные опоры оказались во многом разрушенными. Дело в том, что человечество потеряло понимание того, зачем ему нужен космос. В результате возникают многочисленные проблемы и несчастные случаи, но «В том-то и штука, что несчастья возвышают человека (если, конечно, они в меру, по силе избранного), а счастье, успех, удовлетворение страстей – развращают, обезличивают и расслабляют. Такова пока жалкая природа человека, даже отмеченного дарованиями» [16, с. 24].

Восприятие космоса как еще одной сферы освоения, «покорения природы» привело человека в тупик. Как отмечал еще К.Э. Циолковский, Земля – колыбель человечества, но человек не может вечно пребывать в колыбели. Космос – это место и время развития не просто «эксплуатации и освоения». Человек осваивает себя, а не космос как таковой. И осваивать его он может, лишь будучи существом космическим. Лишь сознавая себя космическим существом, причастным к развитию всего мироздания, человек получает моральное право и смысл вступления в «большой космос». Напротив, замыкаясь на прагматике, например, торговле космическими территориями, исследованиями, проводимыми в рамках запросов корпораций, которых интересует лишь финансовая выгода и социальный контроль, человек продвигаться в космос не сможет. Более того, он начинает страдать и на Земле: в месте и времени, в котором он перестает быть человеком – жителем Земли, частью природы и культуры, а становится автоматом. Отношение к человеку как к безличному автомату, столь типичное для конца XX – начала XXI веков разрушает смыслы развития и существования аэрокосмической отрасли. Не случайно в конце XX века в странах бывшего СССР наиболее быстро свернули или резко ограничили в объемах и качестве свою деятельность именно космические предприятия и иные учреждения. Особенно среди предприятий аэрокосмической отрасли сильно пострадали образовательные учреждения, готовящие специалистов для данной сферы. В итоге мы имеем неравномерно, кризисно развивающуюся отрасль,

в которой победы и достижения перемежаются со срывами, авариями. Таким образом, мотивация специалистов предприятий аэрокосмической отрасли, их профессиональное и карьерное развитие, а также общее управление предприятиями аэрокосмической отрасли оказываются далеки от совершенства, с одной стороны, и далеки от понимания своей цели и миссии, с другой. Действительно, нельзя стремиться неизвестно к чему, а совершенство всегда относительно. Оно выстраивается по отношению к той цели и той миссии, которая определяет форму и содержание деятельности предприятий аэрокосмической отрасли. Оно также определяет их конечное состояние и результаты, а также пути достижения этого состояния, результатов. Сам же К.Э. Циолковский, иные философы и ученые-космисты говорили об этом еще более развернуто и определенно. К.Э. Циолковский рассматривал цивилизацию как единый организм, который проходит в развитии несколько фаз, для осуществления каждой человек «проходит через процесс формирования новых, более реалистичных и развернутых представлений о счастье, ценности человеческой жизни, условиях ее осуществления и смысла, а также трансформации человека: иммортализма, победы над временем и автотрофности, победы над пространством, для интерпланетаризма». Для жизни в космосе человеку и человечеству нужна новая степень развития, новое – иное – понимание себя и мира. Идея взаимосвязи человека и космоса отражена в его космической философии: «Весь космос обуславливает нашу жизнь, – отмечал он, – все непрерывно и все едино... Трудно предположить, чтобы какая-нибудь его (космоса) часть не имела рано или поздно на нас влияния». «Вселенная не имела бы смысла, если бы не была заполнена органическим, разумным, чувствующим миром» [1, с. 302, 378]. Составной частью его трудов является его «космическая этика», которая включает выработку этических основ контактов с инопланетянами, признание необходимости совместного труда для преобразования космоса. Выход в космические просторы – важный аспект эволюции человечества, а идеи автотрофности, самопитания человечества, связи человека и Вселенной, развитые К.Э. Циолковским, подхвачены затем и В.И. Вернадским [7, с. 296]. Возникновение человека было актом величайшей важности, единичным в течение геологической истории: ему нет ничего аналогичного в среде мириадом предшествовавших веков [7, с.298]. Вместе с тем, «Прогресс организмов шел непрерывно и не может поэтому остановиться на человеке», – утверждал К.Э. Циолковский; «Человек не есть «венец творения», – полагал и В.И. Вернадский. По его мнению, за сознанием и жизнью в их современной форме неизбежно должны следовать «сверхсознание» и «сверхжизнь» [7, с.45]. К.Э. Циолковский говорил о будущем человеке, «животном космоса», прямо ассимилирующем в своем питании солнечные лучи и элементарные вещества среды и могущем быть бессмертным. Он и В.И. Вернадский подчеркивали важность автотрофности: «Последствия такого явления в механизме биосферы были бы огромны. Это означало бы, что единое целое – жизнь – вновь разделилось бы, появилось бы третье, независимое ответвление... Человеческий разум этим путем не только создал бы новое большое социальное достижение, но ввел бы в механизм биосферы новое большое геологическое достижение...» [7, с.290]. При этом К.Э. Циолковский принимает жизнь как «кругооборот», отмечая спиральность жизни как самый общий тип развития, отмечая в нем как этапы восходящего,

усложняющегося развития, так и этапы последующего «разложения», «упрощения», возврата в более элементарную форму и опять – этапы нового витка еще большего усложнения, и еще большего упрощения, и так – до бесконечности. К.Э. Циолковский развивает мысль Н. Федорова о взаимосвязанности и взаимозависимости побед человечества над пространством и над временем: бессмертие возможно лишь в космосе, бесконечном и неисчерпаемом в своих энергетических и материальных ресурсах. Поэтому выход в космос может обеспечить поддержание бесконечной жизнедеятельности организма, и, вместе с тем, лишь бессмертные создания с сущностно трансформированным организмом и осознанием себя и мира могут выжить в самых разных внеземных средах, освоить и преобразить Вселенную. Психозойская эра», эра создания ноосферы, связана с попыткой трансформации сознания человека: осознания себя и мира и трансформации себя и мира на основе этого осознания: иммортализм и интерпланеризм тесно связаны. Позднее, у В.А. Сухова-Кобылина описана активная эволюция человека, направленная на космическую экспансию человечества. Эта трансформация предполагает «бесконечную инволюцию... в себя самого, поступание в глубину» самосознания, вплоть до такого «со-ключения с самим собой», такого одухотворения, что этот будущий организм становится как бы беспространственным, сверхчувственным («до исчезания плоти»), «эфирным». Это весьма сходно с представлением о будущем «лучевом» человечестве в «теории космических эр» К.Э. Циолковского [6, с.51]. Однако в их понимании космичность явлений жизни и человека, требование активности человека в отношении макрокосма, сочетаются с природной укорененностью этой жизни. Так, В.И. Вернадский пишет о принципе Ф. Реди: «Ф. Реди утверждал: всякий живой организм происходит от другого живого же организма. Мысль эта была выражена ... другим итальянским натуралистом – А. Валлиснери – через одно поколение после Ф. Реди», однако, сам принцип Ф. Реди вошел в научный мир как принцип лишь в XIX веке, его ввел в представления о мироздании Л. Пастер [7, с. 297]. Он отмечает, что «Самозарождение, т. е. генезис живого организма за счет косной материи, без посредства другого живого организма, многим ученым все еще кажется логично необходимым... для научного объяснения жизни. С глубокой верой высказывались и высказываются убеждения, что прямой синтез организма из его материальных элементов должен быть необходимым завершением развития науки. «Конечно, возможно, что они соответствуют реальности. Нельзя их считать научно опровергнутыми. Но ничто не указывает на их вероятность. Ничто также не указывает на то, что проблема самозарождения не принадлежит к тому же ряду исканий, как и задача о квадратуре круга, о трисекции угла, о *perpetuum mobile*, о философском камне» [7, с.297]. Однако, «Стремление разрешить все эти проблемы было не бесплодно, оно имело очень важные последствия. Оно привело к великим новым открытиям, но самые проблемы оказались нереальными» [7, с. 298].

К.Э. Циолковский рассматривал цивилизацию как единый организм, который проходит в развитии несколько стадий. По его мнению, человечество не может «вечно жить в колыбели», и выход в околоземный космос становится второй после эмбриональной фазой эволюции человечества. Здесь встает вопрос единства «земного» и «внеземного» человечеств (всего «неочеловечества») и репродукция,

воспроизводство человека в космосе. «Космическая деятельность может быть противопоставлена земной и потребовать формирования иных представлений о счастье, ценности человеческой жизни, условиях ее осуществления и смысла» [3, с.287]. Третья фаза – расселение людей по всей Галактике, где со временем люди станут истинно «космическими животными», т. е. смогут жить без специальных средств защиты в условиях открытого космического пространства: для этого им нужна новая степень развития, новое – иное – понимание себя и мира [1; 3; 4; 5; 8; 18]. На пути к этому пониманию, к новому осознанию себя и мира. По мнению К.Э. Циолковского, «Грядущие тысячи и миллионы лет усовершенствуют природу человека и его общественную организацию. Человечество обратится как бы в одно могущественное существо» [6, с. 267–268]. «Наступит объединение, прекратятся вследствие этого войны, так как не с кем будет воевать. Счастливое общественное устройство, подсказанное гениями, заставит технику и науку идти вперед с невообразимой быстротой и с такою же быстротой улучшать человеческий быт... Будет полный простор для развития как общественных, так и индивидуальных свойств человека, не вредящих людям», – писал К.Э. Циолковский [6, с. 273]. Этика сознательных существ космоса, по Циолковскому, «состоит в том, чтобы не было нигде никаких страданий: ни для совершенных, ни для других незрелых, или начинающих свое развитие животных» [17, с.185]. Он отмечал важность «космической селекции», писал, что нужно стремиться к безболезненному погашению жизни неудачных генетически людей и животных, к совершенствованию их путём поощрения рождения более совершенных и к милосердию ко всему несовершенному, к животным, и людям [16, с. 168–169].

Он также полагал, что все частицы мироздания имеют бесконечную сложность: мироздание развивалось или усложнялось бесконечно время, поэтому для человека существуют и могут быть доступны самые разнообразные материи разных бесконечно удаляемых от сегодняшнего дня, в том числе «параллельно существующих» миров и эпох. Это приведет к тому, что человек осознает не только свою множественность и бесконечность «саму по себе», но и свой диалог и единство с миром.

«Инопонимание» как «артефакт», или факт космического путешествия как путешествия в «запредельное», в жизни человека и человеческого сообщества всегда связано с моментами их интенсивного развития. Контакт человека с иными формами и временами жизни может быть рассмотрен как форма развивающего, корректирующего и профилактического психотерапевтического взаимодействия, реализации психотерапевтических (ксенопсихотерапевтических) отношений. Примером этих отношений, несомненно, является «космический туризм», а также иные формы путешествия в космос (профессиональные космонавты и космонавты-расселенцы или «люди космоса»): практика, благодаря которой люди, ограниченные и/или пресыщенные жизнью на Земле, то есть, по сути, достигшие по своим ощущениям состояния наибольшего и полного понимания себя и мира с точки зрения своей «земной идентичности», получают возможность «встряхнуть» себя и окружающий их повседневный мир, сменив «земную идентичность» на идентичность «космическую». К.Э. Циолковский говорил в основном не о покорении космоса, а о расселении, о путешествиях, т.е. о космическом туризме. Насколько это удается в каждом конкретном случае, и какие артефакты и тенденции

здесь можно выделить – вопрос отдельный, ему и посвящено наше исследование. Однако сам факт изменений очевиден: сама сложность выхода в космос уже выступает как вариант «инициации» личности, терпящей неудобства и переживающей дискомфорт ради нового, иного понимания себя и мира. Поскольку уровень и другие характеристики «иного» существенно отличаются от окружающей человека повседневности, обращены к ответам на вопросы: «Кто мы такие? Что мы делаем на Земле?», «Для чего мы рождены?», то складывающиеся в поиске ответов на данные – экзистенциальные – вопросы отношения – должны быть не просто обыденными психотерапевтически-ориентированными, но и содержать развернутую и осмысленную информацию о профессиональной психотерапии, в особенности таком ее аспекте, как изменение ценностей человека и способа его жизни, о трансперсональности или интерперсональности человека. Это представление встречается, например, в философских, фантастических и иных произведениях К.Э. Циолковского, в произведениях других авторов, более или менее фантастических и реалистических описаниях ими путешествий человека в космосе. В художественных произведениях, описывающих «ксенопсихотерапевтические» контакты. Аналогично, в философских, лингвистических и психологических ксенологических исследованиях человеческих отношений как отношений взаимопонимания, акцентирующих «иллюзию доступности пониманию», подчеркивается взаимность трансформации и инверсии отношений и самосознания. Продленность человека в мир и мира в человека, порождение человеком мира и миром человека, сопровождающие их воплощение, перевоплощение и превращение обычные и необычные аспекты постижения себя и мира, с которыми сталкивается человек в диалоге со Вселенной, с пространством и временем, бытием. Бытие, его основы – вот с чем беседует человек, подчас безуспешно пытаясь постичь самого себя и жизнь. Однако эта «безуспешность» оказывается гораздо более продуктивной привычного успеха: встряска захватывает не столько все существо человека, его жизнь меняется и никогда не будет прежней уже потому, что, вернувшись на землю, ему некому рассказать и нет слов рассказать о том, что произошло. «Все изменилось» – начиная с самого человека и заканчивая миром, ставшим частью самого человека, покинувшего свою колыбель – Землю – ради развития. Начав с попытки интерперсонального взаимодействия, преобразования себя изнутри, изменение осознания себя и мира, отношений между ними, человек возвращается – как субъект трансперсональных отношений, он возвращается как единство: человека и мира: «на Земле все живо. Но одни существа не сознательны и не могут о себе заботиться, а другие, как человек, способны понимать окружающее и заботиться о себе», – писал К.Э. Циолковский [14]. Поэтому особое внимание нужно обращать на руководителей сообщества, руководителей предприятий аэрокосмической отрасли и смежных отраслей, на правительство, лидеров, а также на отбор, обучение и воспитание кадров. Важно внимательно проводить работу с людьми на всех стадиях и уровнях деятельности предприятий аэрокосмической области. Диалогическое, открытое, справедливое, опирающееся на опыт и уважающее совместное бытие, способствующее развитию и стремящееся к прогрессу – человечества и его условий жизни – условие успеха в освоении космоса [1]. Это должно проявляться как на уровне воспитания и обучения

отдельных специалистов, управления их карьерным и профессиональным развитием, так и на уровне управления деятельностью групп специалистов и целых предприятий аэрокосмической области.

Важно также отметить, что в большой мере понимание будущего у К.Э. Циолковского и иных космистов было близко религиозному «Естественный и искусственный подбор... в течение тысячелетий может выработать очень совершенные организмы, мало чувствительные к радостям и страданиям – философское равнодушие, равнодушие Будды. Не смертный покой, но жизнь, богатая делами, великими поступками, только философски спокойная. Нирвана есть развитие идеальных, божественных качеств в человеке в противоположность материальным, животным, то есть страстям» [11, с. 19]. В отличие от них, современные предприятия аэрокосмической области практически не задумываются об этой стороне своего бытия, даже о миссии в отношении человечества думают мало. Однако попытка пройти «мимо Бога» явно ошибочна. Как писал К.Э. Циолковский, «Бог есть объединяющая всех существ идея любви и солидарности». «Бог есть то, что распоряжается всеми нами, от чего зависит и судьба людей, жизнь и счастье всего существующего, судьба солнц и планет, судьба живого и мертвого. И такой Бог есть, потому что это Вселенная, и она произошла от идеи первопричины, она родила жизнь, жизнь – разум, который должен преобладать в космосе и дать счастье всему» [17, с. 378]. Он был убежден, что в определенный момент человек «соплется с космосом», превратится из корпускулярного в лучевое, и тогда человечество будет «бессмертным во времени и бесконечным в пространстве», обладая особым космическим сознанием «разлитым в мировом пространстве» [19]. «Человечество как единый объект эволюции изменяется и превращается в единый вид лучистой энергии, то есть единая идея заполняет всё космическое пространство. О том, чем дальше будет наша мысль, мы не знаем. Это – предел её проникновения в грядущее, возможно, что это – предел мучительной жизни вообще. Возможно, что это – вечное блаженство и жизнь бесконечная, о которой писали древние мудрецы» [19, с. 424]. «Человек настраивается природой в определенном тоне, это безусловно мажорный тон, требовательный тон, а не мольба о помиловании. Человек постепенно перерождается – из жалкого просителя он становится в воинственную позу и начинает требовать: дескать, выкладывай, мать-природа, всю истину. Так заявляет о себе новая космическая эра, к которой мы подходим, медленно, но верно» [20, с. 425; 21]. При этом: «Судьба существа зависит от судьбы Вселенной. Поэтому всякое разумное существо должно проникнуться историей Вселенной. Необходима такая высшая точка зрения» [10, с. 22].

К.Э. Циолковский считал вероятным существование «тонких форм жизни», построенных на основе «несравненно более разреженной материи», полагая, что «в отдельной перспективе изменится и физическая основа человечества», которое из «вещественного» превратится в «лучистое». Обосновывая эти положения, он отмечал, что: «Философ скажет, что начало материи одно и то же, но это не мешает при непрерывной и, как будто одновременной эволюции материи, существовать ей во множестве разных видов» [12, с. 18]. При этом: «Речь идет о потенциально бесконечном многообразии природы не только в отношении ее конкретных свойств,

но также фундаментальных законов, закономерностей, типов взаимодействий, что приводит к ее качественной неисчерпаемости [8, с. 18]. Л.М. Гиндилис отмечал, что важной частью концепции К.Э. Циолковского «является представление о том, что цивилизации развиваются не изолированно, а в тесном сотрудничестве, к которому присоединяются по мере развития новые члены, новые сообщества разумных существ». Эта общественная организация построена по иерархическому принципу. «Образуются союзы ближайших солнц, союзы союзов и т.д. Где предел этим союзам – трудно сказать, так как Вселенная бесконечна» [2, с. 1; 15, ч. 5]. Он также не исключал вероятности феноменов скрытого контакта, посещений и вмешательства высокоразвитых цивилизаций в земные дела. «Мы видим порой необыкновенные явления, – писал он. – Не есть ли они результат деятельности уцелевших разумных существ иных эпох» и иных, более развитых и совершенных цивилизаций? [15, ч. 7]. Все это говорит о том, что К.Э. Циолковский и российский космизм как феномен был философией действия и веры: вера в Бога как вера в Жизнь подкреплялась научными исследованиями и данными, которые будут «расшифрованы» далеко не сразу, и, – вероятно, даже не в нынешнем веке. Однако огромность поднятых и разрешенных русским космизмом проблем выстраивает дорогу иным, не существующим ныне наукам и исследованиям, о которых современное человечество порой просто не догадывается.

Таким образом, предприятия аэрокосмической области в современном мире остро нуждаются в том, чтобы провести серьезную «ревизию», внешний и внутренний аудит своего бытия и развития. Такой аудит необходим на уровне ценностей, целей и миссии своей жизнедеятельности. Такой аудит также нужен на уровне системы управления предприятиями аэрокосмической области и отдельными группами специалистов и специалистами. Внешний и внутренний аудит необходим для того, чтобы оценить статические динамические аспекты деятельности предприятий аэрокосмической области, в том числе статические и динамические способности руководителей предприятий. Очень важна также оценка перспектив и ограничений развития на уровне каждого отдельного специалиста. Время и место, когда предприятия аэрокосмической области могли позволить себе «обобщенный», обезличенный и нравственно бессмысленный подход, уже не существуют. Космос будет «освоен» только весте с освоением человеком самого себя, только при достижении гармонии человека и мира.

Литература

1. Газенко О. Космонавт должен оставаться человеком Земли // Наука и жизнь. 2006. № 4. С. 24–31.
2. Гиндилис Л.М. Космическая философия К.Э. Циолковского и пути поиска внеземных цивилизаций // Материалы симпозиума «Идеи К.Э. Циолковского и научные проблемы внеземных цивилизаций». Калуга, сентябрь, 1981. Калуга: Музей космонавтики, 1981. <http://lnfm1.sai.msu.ru/SETI/koi/articles/kaluga81.html> (дата обращения 10.10.2017)
3. Золотухин В.А. Колонизация космоса: Проблемы и перспективы. Тюмень: НПЦ Интер-Кузбасс, 1997. 194 с.
4. Кричевский С.В. Аэрокосмическая деятельность: Междисциплинарный анализ. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2012. 384 с.

5. Кричевский С.В. Расселение человечества вне Земли: проблемы и перспективы // Пилотируемые полеты в космос. 2012. № 1(3). С. 155–160.
6. Меденков А.А., Милованова М.А., Фетисова Н.Л. Философские проблемы межпланетных полётов // Идеи К.Э. Циолковского: прошлое, настоящее, будущее. XLVII Научные чтения памяти К.Э. Циолковского 2012 г., Калуга. Калуга: Комиссия по разработке научного наследия К.Э. Циолковского, 2012. С. 287.
7. Сухово-Кобылин А.В. Философия духа или социология (учение Всемира). Циолковский К.Э. Монизм Вселенной. Космическая философия. Вернадский В.И. Автотрофность человечества // Русский космизм: Антология философской мысли. М.: Педагогика-Пресс, 1993. 368с. С. 49 51, 264–288, 288–303.
8. Федосеев П.Н. В.И. Ленин и философские проблемы современного естествознания: итоги и перспективы // Материалы III Всесоюзного совещания по философским вопросам современного естествознания. М.: Наука, 1981, 56 с.
9. Феоктистов К.П. Траектория жизни: между вчера и завтра. – М.: Изд-во Вагрус, 2000. 384 с.
10. Циолковский К.Э. Необходимость космической точки зрения // Техника-молодежи, 1981, №4. С.22. или // Циолковский К.Э. Космическая философия. О проекте. Украина, Запорожье: Центр информационной безопасности, 2013. 35 с. С. 12–18. <http://tsiolkovsky.org/wp-content/uploads/2016/02/O-proekte.pdf> (дата обращения 10.10.2017).
11. Циолковский К.Э. Нирвана. Украина, Запорожье: Центр информационной безопасности, 2013. 42 с.
12. Циолковский К.Э. Воля Вселенной. Неизвестные разумные силы. Калуга, Склад изданий автора, 1928. Украина, Запорожье: Центр информационной безопасности, 2013. 25 с.
13. Циолковский К.Э. Грезы о Земле и небе. Тула: Приок, кн. изд-во, 1986. С. 302, 378.
14. Циолковский К.Э. Земная этика // Архив РАН, ф. 555, дело № 514, оп. 1. 1934. 5 февраля. URL: <http://ruslit.traumlibrary.net/book/ciolkovskiy-mirazhy/ciolkovskiy-mirazhy.html> (дата обращения 10.10.2017).
15. Циолковский К.Э. Космическая философия // Архив АН СССР. Ф.555, оп.1, № 535.
16. Циолковский К.Э. Космическая философия. М.: Эдиториал УРСС, 2001. 478 с.
17. Циолковский К.Э. Очерки о Вселенной. Калуга: Золотая аллея, 2001.384 с.
18. Циолковский К.Э. Путь к звездам: Сб. науч.-фантаст. произведений / Ред.-сост. Б.П. Воробьев. –М.: Изд-во АН СССР, 1961. 360 с.
19. Чижевский А.Л. Беседа с Циолковским: теория космических эр // К.Э. Циолковский. Грёзы о Земле и Небе. Тула, 1986 С. 420-424.
20. Чижевский А.Л. Теория космических эр // К.Э.Циолковский. Грёзы о Земле и Небе. Тула, 1986 С. 425.
21. Щепановская Е.М. Космическое будущее К.Э. Циолковского // Космизм и органицизм в пространстве культуры Санкт-Петербурга. Материалы Международ. конф. «Космизм и новое мышление на Западе и Востоке». Санкт-Петербург: СПбГЭУ, Дом учёных, Венский университет, СПбГЭУ, 2016. – С. 84–92.

Региональное управление на примере Оренбургской области

Под региональным управлением понимается государственное управление, которое исполняется органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в административных территориальных границах, подведомственными отраслями и сферами, которые входят в их компетенцию и в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий основных федеративных отношений. Основной целью является увеличение уровня удовлетворения социально-экономических нужд населения, проживающего на территории конкретного региона, на основе комплексного развития.

Концепция регионального развития определяется как управленческий инструмент, т.е. относится главным образом к представителям местных органов самоуправления, к специалистам, профессионально занятым деятельностью городского управления, а именно, к тем жителям республик и областей, неравнодушных к их будущей судьбе и готовых – в порядке гражданского участия работать на нише местного самоуправления.

В современных условиях экономическое и социальное развитие муниципальных образований является одной из самых важных стратегических задач страны. От правильно спланированной и реализованной структуры экономики, финансирования продуктивных сил, использования инновационных технологий зависят благополучие жителей и, соответственно, жилищные условия, что свидетельствует об актуальности тематики исследования.

В 2013 году в рамках реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» в Оренбургской области должно было быть введено в использование 950 тысяч квадратных метров, а введено только 670 тысяч квадратных метров жилья. При этом задача оказалась почти выполненной – федеральное правительство передумало и снизило целевой показатель до 770 тысяч квадратных метров.

В текущем году отмечаются высокие темпы ввода домов в эксплуатацию, прирост объемов стройки составляет до 40 процентов, при этом цены на жилье выросли на 12,5%. Если в 2008 году в области в стадии строительства находилось 59 многоэтажных домов, это 434 тысячи квадратных метров, то к сегодняшнему дню их количество выросло более чем в четыре раза, площадь – в два раза. В этот же период в 6,5 раза уменьшилась площадь приостановленного строительства, почти в четыре раза увеличилось число застройщиков, которые привлекают денежные средства населения.

В муниципальных образованиях ситуация другая. На заседании Совета при губернаторе Оренбургской области главы муниципальных образований отчитались о выполнении плана.

Были названы районы, стабильно повышающие уровень обеспеченности граждан жильем. Это Оренбургский, Бузулукский, Красногвардейский, Шарлыкский, Тюльганский, Беляевский районы.

Есть и отстающие. Это города Новотроицк, Медногорск, Бузулук, Орск, а также Кувандыкский, Домбаровский, Соль-Илецкий, Абдулинский районы.

Примечательно, что главной проблемой является вовсе не недостаток финансирования.

Из 11 муниципальных образований, в которых количество участков, предоставленных многодетным семьям, составляет около 100 и более, за поддержкой областного бюджета для получения субсидий на строительство объектов инфраструктуры и проектных работ обратились только 2 района: Соль-Илецкий и Ташлинский. В результате из предусмотренных на эти цели в бюджете 175 миллионов рублей будет использовано только 59.

По данным Министерства строительства, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства, одной из проблем, сдерживающих развитие массового жилищного строительства, является дефицит земельных участков, обеспеченных транспортной, социальной и инженерной инфраструктурой.

Большой проблемой в этой сфере является, как и прежде, бюрократия. Средний срок прохождения процедур, которые предшествуют выдаче разрешения на строительство жилищных объектов, от 2 до двух с 2,5 лет, большая часть времени уходит на выделение земельных участков.

Стратегические цели социально-экономического развития Оренбургской области ориентированы на достижение стратегического видения будущего Оренбургской области, основываются на результатах диагностики существующего состояния Оренбургской области и включают рост конкурентоспособности экономики Оренбургской области; улучшение качества жизни населения Оренбургской области; повышение эффективности системы государственного и муниципального управления Оренбургской области.

К возможностям социально-экономического развития Оренбургской области относятся:

- развитие нефтепереработки и нефтехимии, агропищевого и лесопромышленного производства (продукты с высокой добавленной стоимостью);
- развитие контрактного производства высокотехнологичных компонентов и систем;
- рост инвестиционной привлекательности Оренбургской области, привлечение стратегических инвесторов в экономику и социальную сферу;
- реализация транзитного потенциала Оренбургской области, создание транспортно-логистического кластера;
- развитие сектора услуг.

Реализация того или иного проекта определяет, в каком состоянии будет находиться экономика Оренбургской области и на чем должны сконцентрировать свои действия органы государственной власти Оренбургской области.

В Оренбургской области выполняются концепции и программы социально-экономического развития муниципальных районов Оренбургской области, которые учитывают индивидуальные особенности и возможности муниципальных образований Оренбургской области в контексте стратегических целей, задач и приоритетов развития Оренбургской области в целом. Повышается уровень экономической самостоятельности муниципальных образований Оренбургской

области, улучшается качество муниципального управления, усиливается вовлеченность муниципальных образований Оренбургской области во внутрирегиональные и международные процессы. Качество предоставления государственных и муниципальных услуг существенно растет, что приводит к увеличению удовлетворенности населения Оренбургской области. Расширяются возможности привлечения внебюджетных средств в экономику Оренбургской области. Происходит модернизация коммунальной инфраструктуры, повышающая эффективность ее функционирования, снижение размера бюджетных инвестиций, которые направляются на ее содержание. Большую роль в управлении коммунальным комплексом начинает играть население Оренбургской области – потребители услуг. Созданы механизмы поддержки граждан, которые оказались в трудной жизненной ситуации, направленные на стимулирование их экономической активности через систему «социальных лифтов». Важной задачей остается развитие производственной инфраструктуры, в первую очередь специализированных индустриальных парков. В приоритете также будет развитие социальных секторов – образования и здравоохранения. В число основных направлений войдет активное продвижение Оренбургской области в Российской Федерации и в мире для привлечения потенциальных инвесторов, высокопрофессиональных специалистов, а также продвижение на мировых туристических рынках и региональном рынке туристических услуг. Реализация данного сценария в совокупности с эффективной работой органов государственной власти Оренбургской области обеспечит значительный рост экономики Оренбургской области. Приток инвестиций в Оренбургскую область позволит создать новые высокопроизводительные рабочие места и обеспечить значительный рост доходов населения Оренбургской области. Снижение административных барьеров и реализация механизмов поддержки позволят существенно увеличить долю малого и среднего предпринимательства в структуре экономики.

Таким образом, региональная политика является основной частью общей политики государства, которая направлена на эффективное использование территориальных факторов жизнедеятельности и хозяйствования для достижения стратегических целей и задач устойчивого социально-экономического развития региона. Было бы сложно управлять такой огромной страной без введения региональной политики, так как – что для одного российского региона хорошо, то может быть неприемлемо для другого. Вследствие этого следует хорошо и ясно понимать, для какого региона хороши одни типы инструментов региональной политики, а для какого другие, то есть использовать инструменты следует, только точно зная проблемы того или иного региона. Разработке высококачественных и действенных инструментов региональной политики уделено достаточно большое внимание со стороны глав государства, правительств, органов местного самоуправления. Министерство регионального развития РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Но не всегда удается выбрать точные инструменты для коррекции различного рода несовершенств того или иного региона Российской

Федерации. Это объясняется, с одной стороны, незавершенностью процесса формирования самой региональной политики, с другой – нестабильностью законодательства по региональной политике.

Литература

1. Гапоненко А.Л., Дульщикова Ю.С. Региональная экономика и управление: учебник. – М.: Изд-во РАГС, 2006. – 616 с.
2. Груздев А. П. Стратегия развития региона: цели, преимущества, технология разработки / А. П. Груздев // Общество и экономика. – 2012. – №1. – С. 115–120.
3. Портал Правительства Оренбургской области <http://www.orenburg-gov.ru>

Д.Е Бекбергенева., А.А. Каракулева
г. Оренбург

Оценка влияние приграничного положения на социально-экономическое развитие на примере Оренбургской области и Казахстана

Многосторонний характер влияния связи местоположения региона и, в частности, его границ на развитие региона в течение многих десятилетий вызывал интерес ученых. Если рассматривать результаты социально-экономического развития региона, то зависят они от множества факторов, к которым также можно отнести влияние пограничных территорий (регионов, стран) на экономические, политические, социальные процессы в регионе. Что касается приграничных стран, в отличие от внутренних регионов, это влияние на регион может проявляться достаточно сильно и носить как конструктивный, так и деструктивный характер. «Необходимость оценки региона связана с разработкой, корректировкой и реализацией органами государственной власти планов долгосрочного развития территорий РФ, в современном воплощении которых решению ряда важных задач за счёт приграничного сотрудничества не уделено должного внимания» [4]. Поскольку без понимания силы влияния «границы» на протекающие в приграничных субъектах РФ процессы невозможно разработать эффективную стратегию социально-экономического развития региона, вопрос об оценке фактора «приграничное положение» на региональное развитие представляется важным и актуальным.

Как приграничный субъект Российской Федерации, на Оренбургскую область приходится самый протяжённый участок Российско-Казахстанской границы и составляет 1876 километров со стороны востока и юга. Оренбуржье граничит с Западно-Казахстанской, Актюбинской и Костанайской областями Республики Казахстан. Со стороны Оренбургской области проходит 13 приграничных районов и два, находящихся около границы городов: Орск и Новотроицк. Направление внешнеэкономических связей Оренбургской области определяется местоположением и протяженностью государственной границы Оренбургской области.

В соответствии со Стратегией развития Оренбургской области: Оренбургская область обладает значительным внутренним потенциалом развития, который определяется рядом преимуществ, таких как: значительный человеческий капитал, существенный природно-ресурсный потенциал, потенциал для производства промышленной продукции. Собственные преимущества региона могут быть

усилены за счет использования внешних возможностей, которые определяются приграничным положением области. За счет этого региону может быть оказана федеральная поддержка в реализации стратегических проектов приграничных территорий. В случае укрепления российско-казахстанских отношений и межгосударственных отношений Оренбургская область в большей степени, чем другие регионы, сможет использовать его положительные эффекты, такие как транзитный потенциал области, который создает предпосылки для обслуживания транзитных грузопотоков из Республики Казахстан и экономически развитых регионов Приволжского федерального округа, вливающих в международные транспортные коридоры Транссиб и Север–Юг. Положением области в составе Приволжского Федерального округа как одного из объектов реализации стратегических приоритетов Приволжья в целом, в отраслях нефтегазохимического, агропромышленного комплексов, транспорта и логистики и других секторах, что расширяет возможность привлечения дополнительных ресурсов. [2, С. 11]

Наиболее крупные товарные потоки связывают Оренбургскую область с такими странами дальнего зарубежья, как Нидерланды (15,1%), Финляндия (6,8%), Иран (4,0%), Китай (3,5%), Соединенные Штаты Америки (3,1%), Таиланд (2,3%), Польша (1,7%) и Турция (1,5%).

На территории ближнего зарубежья и СНГ самые солидные цифры внешнего торгового баланса региона демонстрируют Казахстан (30,6%). Республика Казахстан занимает лидирующее положение, является важным стратегическим объектом и партнером Оренбургской области как торговый путь и транспортный коридор международного движения товаров, услуг, труда, капитала.

«Интеграционные связи Оренбургской области с сопредельными территориями Республики Казахстан (Западно-Казахстанской, Актюбинской, Костанайской областями) развиваются на основе соглашений о сотрудничестве по торгово-экономическим, научно-техническим, гуманитарным и правоохранным вопросам»[3].

Что касается экспорта, то Оренбургская область поставляет природный газ, нефтепродукты, сырую нефть, продукцию машиностроения, черные и цветные металлы, цемент, асбест и т.д. В свою очередь, импорт из Республики Казахстан составляют: продукция топливно-энергетического комплекса, черные металлы и изделия из них, продукция АПК, кварциты, продукты неорганической химии.

Основой приграничного сотрудничества являются взаимовыгодные торгово-экономические отношения приграничных регионов, а изучение структуры и объемов взаимной торговли, в свою очередь, является важнейшей составной частью анализа развития этих отношений.

Таким образом, приграничное положение Оренбургской области с Казахстанской Республикой должно стать более важным фактором пространственного торгово-экономического планирования. Его особенности должны отражаться в документах стратегического, экономического, торгового и территориального планирования приграничных субъектов Российской Федерации. Формирование трансграничных отношений способствует повышению конкурентоспособности входящих территорий граничащих друг с другом регионов и стран и непосредственно их устойчивому развитию. Это делает целесообразным совместную разработку документов и мероприятий, способствующих поддержанию и развитию отношений между приграничными территориями.

Литература

1. Федеральный закон от 26.07.2017 г. № 179 ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 31.
2. Стратегия развития Оренбургской области до 2030г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.orb.ru/>
3. «Оренбургская область – приграничный регион» // Министерство культуры и внешних связей Оренбургской области. [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://minkult.orb.ru/deyatelnost/vneshnie-svyazi.html>. С. 1–4.
4. Колосов В.А., Зотова М.В. Российские регионы острова в океане? (перспективы приграничного сотрудничества в стратегиях развития областей российско-украинского пограничья) // Южно-Российский форум: экономика, социология, политология, социально-экономическая география. 2010. № 1 (1). С. 115–125.

О.А. Бородина
г. Барнаул

Несовершенство законодательства о противодействии коррупции как возможность его неисполнения

Одной из мер по профилактике коррупции ст.6 Федерального закона от 25 декабря 2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции» [5] называет проведение антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Обратившись к Федеральному закону от 17 июля 2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [1] (далее – Закон об экспертизе), устанавливающему правовые и организационные основы данного вида экспертизы, среди прочих субъектов ее проведения мы обнаружим органы прокуратуры Российской Федерации. По значимости результатов экспертизы и охвату сфер правового регулирования, в которых законодатель наделил ее правом проверки коррупциогенности норм, деятельность прокуратуры России занимает основное место.

В отличие от иных субъектов, экспертиза органами прокуратуры проводится в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [4] (далее – Закон о прокуратуре) и в порядке, установленном Генеральным прокурором России.

Статья 9.1 Закона о прокуратуре обязывает прокурора в ходе осуществления надзорных полномочий проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц.

Порядок проведения экспертизы утвержден приказом Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2009 №400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» [3]. Он также акцентирует внимание прокуроров на том, чтобы антикоррупционная экспертиза проводилась органами прокуратуры в отношении нормативных правовых актов, принятых поднадзорными им федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ,

органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами и организациями, органами местного самоуправления и их должностными лицами по указанным в законодательстве вопросам.

Таким образом, к числу органов муниципального звена, нормативные правовые акты которых подлежат антикоррупционной экспертизе органами прокуратуры (горрайпрокурорами), действующее законодательство относит лишь органы местного самоуправления.

Заметим, что «ведомственная» антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (и проектов) проводится органами, организациями, их должностными лицами в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации [1] (ст.3 Закона об экспертизе).

Анализ формулировки свидетельствует о том, что на уровне муниципального образования антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (и их проектов) обязаны проводить органы местного самоуправления в установленном ими порядке.

Структуру органов местного самоуправления образуют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация. При этом могут создаваться и иные органы местного самоуправления (выборные должностные лица). Избирательная комиссия муниципального образования в структуру органов местного самоуправления не входит, но является муниципальным органом [2].

Избирательная комиссия муниципального образования наделена полномочиями в сфере нормотворчества, ее решения и иные акты обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума.

Указанное позволяет сделать вывод, что на муниципальном уровне осуществляет свою деятельность наряду с органами местного самоуправления муниципальный орган, наделенный полномочиями по принятию нормативных правовых актов – избирательная комиссия муниципального образования. Данный орган наделен достаточно широкими властными полномочиями в периоды избирательных кампаний и при подготовке к ним, т.е. в период, когда граждане России реализуют одно из своих основных конституционных прав – участвовать в управлении делами государства.

Вместе с тем, законодатель, а вслед за ним Генеральный прокурор РФ, не учитывают правовые акты данного муниципального органа в кругу подлежащих проверке на коррупциогенность.

Дефектность правовой нормы, обязывающей проводить антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов в таких муниципальных органах, влечет отсутствие, в частности, в избирательной комиссии муниципального образования города Барнаула, собственного порядка проведения антикоррупционной экспертизы принятых ею нормативных правовых актов и разрабатываемых проектов.

Прокурору города Барнаула также приходится в условиях отсутствия прямой обязанности проводить антикоррупционную экспертизу таких актов (их проектов) на основании заключенного с муниципальным органом соглашения. Однако соглашение по своей природе не обязывает муниципальный орган представлять в органы прокуратуры принимаемые им правовые акты, а равно вносить прокурором и рассматривать избирательной комиссией требования об исключении коррупциогенных факторов в случае их выявления.

Ведомственные документы органов прокуратуры (форма «К» отчета прокурора о результатах надзорной деятельности в сфере противодействия коррупции и инструкция по ее заполнению) также не учитывают возможности реагирования горрайпрокурорами на коррупциогенные нормы в правовых актах (их проектах) избирательных комиссий муниципального образования (отметим, что правовые акты избирательной комиссии муниципального образования не входят в систему муниципальных правовых актов).

Анализ размещаемых на официальных интернет-сайтах муниципальных образований правовых актов свидетельствует, что некоторые избирательные комиссии муниципальных образований при отсутствии обязывающих норм самостоятельно утверждают порядки проведения антикоррупционной экспертизы принимаемых ими нормативных правовых актов. Такие акты приняты, например, в Партизанском, Михайловском, Лазовском районах, г. Артеме Приморского края, Братском районе Иркутской области, Корткеросском районе Республики Коми и др.

Подводя итоги, хочется отметить сказанное упущение и недоработку законодателя. Такое изъятие из закона видится неразумным в условиях теснейшего взаимодействия избирательных комиссий муниципального уровня с гражданами и организациями, органами государственной власти любого уровня при реализации их полномочий, создает условия для злоупотреблений со стороны должностных лиц избирательных комиссий конституционным правом каждого гражданина России избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в референдуме (ст.32 Конституции России).

Литература

1. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон от 17 июля 2009 № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 №131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

3. Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов: приказ Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2009 №400 // Законность. 2010. №4. 80 с.

4. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 №2202-1 // Собрание законодательства РФ. 1995. №47. Ст. 4472.

5. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч.1). Ст. 6228.

Конституционная ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

В отечественной науке конституционного права нет не только единого подхода к определению понятия «конституционная ответственность», но и к наименованию данного вида юридической ответственности. А.А. Безуглов и С.А. Солдатов считают необходимым различать понятия «конституционная ответственность» и «конституционно-правовая ответственность». По мнению ученых, конституционная ответственность предусмотрена нормами Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) и наступает за нарушение конституционных обязанностей, а конституционно-правовая ответственность предусмотрена нормами конституционного права и наступает за нарушение обязанностей предусмотренных нормами конституционного права (а конституционное право включает в себя нормы, которые закреплены не только в Конституции РФ, т.е. конституционно-правовая ответственность шире) [3, с. 65]. Н.М. Колосова использует только понятие «конституционная ответственность». Т.Д. Зражевская и Н.А. Боброва полагают, что существует конституционная ответственность (включающая в себя моральную, политическую и юридическую ответственность) и государственно-правовая (особый вид ответственности за нарушение Конституции РФ) [4, с. 85]. М. В. Баглай употребляет как термин «конституционная ответственность», так и термин «конституционно-правовая ответственность» и не проводит между ними разницы [2, с. 341]. Подобную же позицию занимает и О. Е. Кутафин, полагая, что конституционно-правовая ответственность не сводится к наказанию, а состоит в стимулировании позитивной деятельности субъекта [5, с. 63]. Значимым является не столько вопрос о наименовании данного вида ответственности, сколько о ее содержании.

Необходимо выделить следующие существенные признаки конституционной ответственности: 1) является видом юридической ответственности, однако может носить политический характер; 2) основанием является совершение деяния, ответственность за которое предусмотрена нормами конституционного права; 3) влечет применение государственно-принудительных мер, осуществляемое государственными органами в ходе правоприменительной деятельности или непосредственно народом; 4) осуществляется в соответствии с установленной законодательством процедурой.

Конституционный суд Российской Федерации (далее Конституционный суд РФ) в Постановлении от 04.04.2002 N 8-П отмечает, что федеральный законодатель, учитывая принцип федерализма, должен установить контрольный механизм, который бы позволил не допускать принятия противоречащих Конституции РФ, федеральным законам и иным федеральным нормативным правовым актам законов и иных нормативных актов субъектами РФ [8].

В 2000 году в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 31.12.2017) (далее – Федеральный закон № 184) была введена ст. 29.1, устанавливающая конституционную ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (далее – высшее должностное лицо субъекта РФ или глава субъекта РФ) в случае издания им нормативного правового акта, противоречащего федеральному законодательству, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а глава субъекта РФ в течение двух месяцев или иного предусмотренного судом срока не принял мер по исполнению решения суда либо уклоняется в течение двух месяцев со дня издания указа Президента Российской Федерации (далее – Президент РФ) о приостановлении противоречащего нормативного правового акта от отмены или внесения изменений в указанный акт, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта РФ не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора [9]. Решение Президента РФ о предупреждении или об отрешении главы субъекта от должности принимается в форме указа. Указ Президента РФ вступает в силу через десять дней со дня официального опубликования и может быть обжалован высшим должностным лицом субъекта РФ в Верховный суд Российской Федерации [9]. При этом Конституционный суд РФ отмечает, что для применения такой меры федерального воздействия, как досрочное прекращение полномочий (отрешение от должности) высшего должностного лица субъекта РФ, необходимо, чтобы признанный в судебном порядке неправомерным нормативный акт субъекта Российской Федерации повлек указанные в статье 3.1 Федерального закона № 184 конституционно значимые тяжкие последствия, а не только формально противоречил федеральным нормативным правовым актам [8].

В науке конституционного права спорным является вопрос о признании отмены или приостановления действия нормативного правового акта мерой конституционной ответственности. М.А. Краснов и М.П. Авдеенкова считают, что отмену или приостановления акта нельзя признать мерой конституционной ответственности, т. к. она не влечет ограничений или ущемлений материального или юридического характера для субъекта издания [6, с. 18; 1, с. 87]. Однако в вышеуказанном Постановлении Конституционного суда РФ отмечается, что осуществление Российской Федерацией принадлежащих ей полномочий по защите и контролю за соблюдением Конституции РФ и федеральных законов не может не предполагать наступление негативных последствий для высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае невыполнения ими конституционной обязанности по соблюдению Конституции РФ и федерального законодательства [8]. Стоит поддержать точку зрения О.Е. Кутафина, Н. С. Колосовой, Т.Д. Зражевской, В. О. Лучина, которые считают, что отмена нормативных правовых актов является мерой ответственности, т.к. издание незаконного акта является превышением полномочий высшим должностным лицом или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации [7, с. 23].

В 2004 году в ст. 29.1 Федерального закона № 184 были внесены изменения, устанавливающие дополнительные основания привлечения к конституционной

ответственности высшего должностного лица субъекта РФ. Президент РФ имеет возможность отрешить от должности главу субъекта РФ в следующих случаях: 1) по собственной инициативе в связи с утратой доверия или ненадлежащим выполнением своих обязанностей; 2) по инициативе законодательного (представительного) органа субъекта в связи с выражением недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ; 3) в случае неисполнения решения Конституционного суда РФ, принятого в отношении нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ, если указанное решение не исполнено в течение одного месяца со дня его вступления в силу или в иной указанный в решении срок; 4) по представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта РФ от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления (порядок отстранения предусмотрен в ч. 5 ст. 114 УПК РФ [10]).

В первоначальной редакции Федерального закона № 184 отсутствовали конкретные основания для утраты доверия Президента РФ, что порождало множество дискуссий. В период с 2012–2015 гг. вносились изменения, устанавливающие конкретные основания утраты доверия Президента РФ. Таковыми, исходя из п. «г» ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 184, являются: 1) выявление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; 2) установление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность [9]. Для оценки же качества исполнения своих обязанностей высшим должностным лицом субъекта РФ следует использовать критерии, закрепленные в Указе Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [11].

В 2012 году в Федеральный закон N 184 были внесены изменения, устанавливающие возможность привлечения к конституционной ответственности высшего должностного лица субъекта РФ в результате отзыва избирателями (п. «л» ч. 1 ст. 19) [9]. Ранее данный институт действовал в период с 1999 по 2003 гг., однако в 2004 году был упразднен в связи с переходом к косвенным выборам глав субъектов РФ. При этом стоит отметить, что до 2003 года механизм отзыва подробно не был регламентирован в Федеральном законе № 184. В настоящее же время данный институт подвергся подробной регламентации на федеральном уровне. Основания для отзыва остались те же: 1) нарушение высшим должностным лицом субъекта РФ федерального и (или) регионального законодательства, факт совершения которого установлен соответствующим судом; 2) неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение высшим должностным лицом субъекта РФ своих обязанностей, установленное соответствующим судом [9]. При этом

основания отзыва с юридических позиций выдержаны недостаточно. Исходя из действующей редакции, второе основание не предполагает нарушение законодательства, если оно противопоставляется первому. Однако обязанности высшего должностного лица субъекта РФ вытекают из закона, соответственно, в случае их неисполнения, глава субъекта РФ автоматически нарушает законодательство. Стоит также отметить, что определенные меры конституционной ответственности по первому основанию могут применяться Президентом РФ или законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, что в принципе нивелирует институт отзыва. Не совсем ясно, что следует понимать под «неоднократным неисполнением обязанностей», а также под «грубым неисполнением обязанностей». Не поясняется в законе, какие обстоятельства могут быть признаны уважительными для неисполнения своих обязанностей высшим должностным лицом субъекта РФ. Некоторые ученые, например В.А. Кириллов, полагают, что отзыв главы субъекта РФ не следует ограничивать какими-либо основаниями, т.к. высшее должностное лицо субъекта РФ приобретает должность в результате оказанного ему населением субъекта Российской Федерации доверия, и утрата доверия населением должна служить основанием для отзыва высшего должностного лица субъекта РФ [12, с. 25]. Вместе с тем необходимо отметить, что основания для утраты доверия, как и в случае с Президентом РФ, должны быть легально закреплены в исчерпывающем виде, иначе данный институт можно использовать как инструмент политической борьбы.

Совершенствование механизма привлечения к конституционной ответственности высших должностных лиц субъектов РФ будет способствовать укреплению законности, дисциплины глав субъектов РФ, осознанию ими ответственности перед народом за принимаемые решения и совершаемые действия, а также повышению эффективности управления регионами.

Литература

1. Авдееенкова М.П. Конституционно-правовые санкции и конституционно-правовая ответственность // Государство и право. 2005. № 7. С. 85 – 89.
2. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА), 2002. 800 с.
3. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право РФ. М.: Профобразование, 2001. 800 с.
4. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985. 154 с.
5. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. 3-е изд. М.: Юристъ, 2002. 585 с.
6. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства: автореф. дисс... д-ра юрид. наук. М., 1993. 32 с.
7. Малеин Н.С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. 1994. № 6. С. 23 – 32.
8. Постановление Конституционного суда РФ от 04.04.2002 № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 19. Ст. 1497.

9. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

10. Уголовно-процессуальный кодекс от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (часть I). Ст. 4921.

11. Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 47. Ст. 6963.

12. Кириллов В.А. Отзыв избирателями как основание досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 1. С. 23 – 27.

А. С. Гирина
г. Оренбург

Проблема сбалансированности бюджета Оренбургской области в 2016–2017 гг.

Проблема сбалансированности бюджетов всех уровней, в том числе и бюджета на уровне субъекта Федерации, является особенно актуальной.

Реализацию целей и задач, стоящих перед субъектами Российской Федерации, затрудняет централизация финансовых ресурсов, так как основная часть налогов регионального бюджета поступает в федеральный бюджет.

Бюджетная система Российской Федерации не обеспечивает стимулирование регионов, формирующих собственную налоговую базу, и в противоположной ситуации создаёт преимущества регионам-реципиентам, которые рассчитывают исключительно на безвозмездные перечисления из федерального бюджета. [1]

Быстрое изменение экономической ситуации приводит к тому, что планирование и анализ процессов формирования доходов бюджета на уровне региона становятся трудной задачей. В связи с этим существует объективная необходимость комплексного анализа поступлений доходов в региональный бюджет, что способствует повышению точности прогноза бюджетных доходов и, следовательно, является реальным способом управления сбалансированностью бюджета.

Особое внимание необходимо уделять налоговым доходам, так как они в значительной мере определяют экономический потенциал региона.

Рассмотрим доходную часть регионального бюджета на примере анализа доходов бюджета Оренбургской области.

Основные характеристики областного бюджета были утверждены в Законе Оренбургской области от 26 декабря 2013 г. № 2093/592-V-ОЗ «О бюджетном

процессе в Оренбургской области» (с изменениями на 11 декабря 2017 года) и Законе Оренбургской области от 21 декабря 2016 № 204 «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». [5]

Таблица 1

Исполнение бюджетов Оренбургской области по доходам в 2017 году

Бюджет	Факт 2016	План 2017	Факт 2017	% выполнения	Темп роста	Изменение поступлений
Консолидированный бюджет	74 012	75 189	75 642	100,6	102,2	1 630
Областной бюджет	58 114	59 136	59 224	100,2	101,9	1 110
Местные бюджеты	15 907	16 053	16 421	102,3	103,2	514

За 2017 год в консолидированный бюджет области мобилизовано 75,6 млрд. рублей. Это на 1,6 млрд. рублей, или на 2,2%, больше по сравнению с 2016 годом. Процент исполнения плановых назначений немногим более 100 (100,6%)

Областной бюджет тоже исполнен на 100,2%. Если сравнить с фактом 2016 года, то в областной бюджет поступило больше на 1,1 млрд. рублей.

Плановые показатели по бюджетам муниципальных образований исполнены на 102,3%, что в целом в условиях 2017 года можно оценивать как положительный факт.

По сравнению с 2016 годом в местные бюджеты дополнительно поступило 514 млн. рублей.

Что касается плановых назначений, то они практически по всем доходным источникам, администрируемым налоговыми органами, исполнены на 100% и выше. [3]

К налоговым доходам относятся предусмотренные налоговым законодательством РФ налоги и сборы. [1] В частности, налоговые доходы бюджета Оренбургской области составляют налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, налог на имущество организаций, налоги на совокупный доход, налог на добычу полезных ископаемых, транспортный налог, сборы за пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов, государственная пошлина, задолженность и перерасчёты по отменённым налогам (исходя из Закона «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», доходы налогового типа составляют 75,5% всей доходной части областного бюджета в 2015 году).

К неналоговым доходам бюджета Оренбургской области относят доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, доходы от оказания платных услуг (работ) и компенсации государственных затрат, доходы от продажи материальных и нематериальных активов, административные платежи, штрафы, санкции, возмещение ущерба, а также прочие неналоговые доходы. [1] (Исходя из Закона «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» неналоговые доходы составляют всего лишь 3,2% всего объёма доходов, формирующих бюджет Оренбургской области).

Оставшиеся 21,3% доходов бюджета Оренбургской области составляют

безвозмездные поступления, перечисляемые государственными (муниципальными) организациями, бюджетами других субъектов РФ, остатки субсидий, субвенций, дотаций и иных межбюджетных трансфертов, которые имеют целевое назначение. Прогнозируемая величина каждого из перечисленных доходных источников из года в года меняется незначительно.

Таким образом, анализируя структуру во доходов бюджета Оренбургской области, важно и отметить и следующие во особенности:

1) доля налоговых и неналоговых доходов бюджета Оренбургской области увеличивается из года в год на протяжении всего анализируемого периода (по факту 2016 году по сравнению с 2015 доля налоговых и неналоговых поступлений увеличилась на 2,56%, а в 2017 (по отношению к 2016 о г.) – на 12,3%);

2) структура безвозмездных поступлений с 2014 по 2017 гг. изменяется в анализируемом периоде достаточно нестабильно: в 2015 году по сравнению с 2014 годом доля безвозмездных поступлений уменьшилась на 56,4%, в плановом 2016 году по сравнению с 2015 годом прогнозируется увеличение их доли на 3,3%, а в 2017 году – снова снижение на 8,3% по сравнению с 2016 годом.

Структура налоговых и неналоговых доходов бюджета Оренбургской области в 2017 году, исходя из Закона «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», представлена на рис. 1.

Налоговые и неналоговые доходы

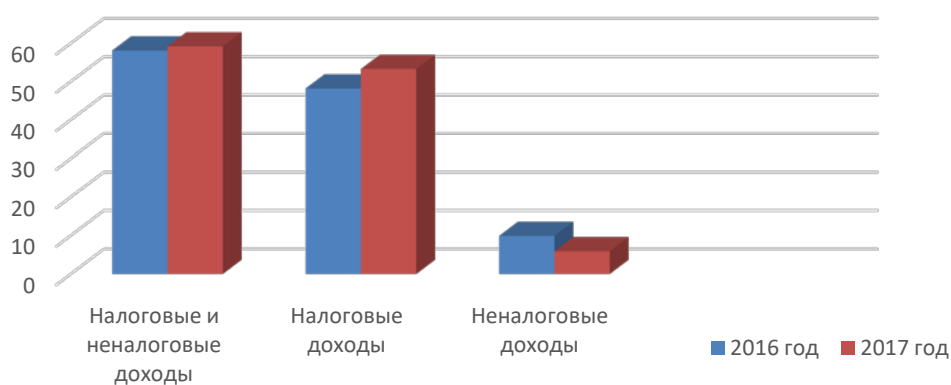


Рис. 1 – Структура налоговых и неналоговых доходов бюджета Оренбургской области по данным за 2016 и 2017 годов. [3]

Таким образом, важно подчеркнуть, что наибольший удельный вес в составе доходов бюджета Оренбургской области составляют налог на доходы физических лиц (37, 8%), налог на прибыль (33,3%), а также налог на имущество организаций (14, 3%).

Проведённый анализ позволяет сделать выводы о том, что основным доходным источником для бюджета Оренбургской области являются налоговые поступления. Наиболее важную роль в формировании бюджета играют налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций и налог на имущество организаций.

В общей структуре доходов наибольший удельный вес у налоговых доходов (75,5%); неналоговые доходы составляют всего лишь 3,2% всего объёма доходов,

формирующих бюджет области; оставшиеся 21,3% доходов бюджета Оренбургской области составляют безвозмездные поступления.

Нестабильность финансовых поступлений связана с ограниченностью источников формирования доходов бюджета, зависимостью от поступлений из федерального бюджета, а также несовершенством планирования бюджета (согласно данным анализа, отклонение фактических доходов от плановых в среднем составляет 5,5%).

Что касается межбюджетных отношений, то в 2016 году из федерального бюджета на софинансирование расходных обязательств Оренбургской области и входящих в ее состав муниципальных образований поступило 47 субсидий на общую сумму 4 267,2 млн. рублей, в том числе 56,7 млн. рублей – остатки субсидий, не использованных по итогам 2015 года. Осуществлён возврат в федеральный бюджет остатков неиспользованных в 2016 году субсидий, сложившихся на 1 января 2017 года, в объёме 80 тыс. рублей.

Министерство финансов Оренбургской области выявили следующие результаты оценки эффективности использования межбюджетных субсидий:

- 1) в полном объёме выполнены показатели результативности, установленные соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, по 33 субсидиям – 110 показателей из 118 установленных (93 процента);
- 2) не выполнены в полном объёме показатели результативности по 8 субсидиям – 8 из 118 показателей (7 процентов);
- 3) по 6 субсидиям показатели результативности не были установлены.

Муниципальным образованиям из областного бюджета в 2016 году предоставлено 28 межбюджетных субсидий. Общий объем расходов на эти цели составил 5 317,7 млн. рублей.

Необходимо отметить, что в 2015 году по решению Государственной Думы бюджеты утверждаются на один плановый год, поскольку нецелесообразно строить прогнозы на 2018 год с точки зрения доходов, учитывая неопределённость и нестабильность мировой экономической и политической ситуации.

Следует отметить, что Правительство Оренбургской области главной целью формирования бюджета региона ставит реформирование системы управления региональными доходами. Стабилизация бюджетной системы региона и достижение максимальной мобильности налоговых и неналоговых поступлений способствуют повышению качества бюджетных услуг и уровня жизни населения региона, созданию благоприятного климата для экономического развития региона, а обеспечение прозрачности бюджетного процесса влияет на положительные отзывы о проводимой бюджетной политике со стороны налогоплательщиков и повышает доверие граждан к органам власти.

Также важно подчеркнуть, что в 2015 году по итогам заседания Правительственной комиссии по координации деятельности «Открытого правительства», на котором подводились итоги развития проекта «Бюджет для граждан», Оренбуржье отмечено среди 9 регионов, обеспечивших лучшие практики подготовки бюджетов для граждан.

Отмечено, что в Оренбургской области значительный объем информации о бюджете представляется в доступной для граждан форме. Отдельного внимания

Оренбургская область удостоилась благодаря улучшенной визуализации данных с применением анимационных средств, сопоставлению показателей с другими регионами и реализации ряда прочих новаций.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ (действующая редакция от 27.12.2017) – информационный портал «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 11.03.2018 г.).

2. Министерство финансов Оренбургской области – информационный портал Правительства Оренбургской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.orenburg-gov.ru/power/executive/2-53-6/> (дата обращения: 11.03.2018 г.).

3. Межбюджетные отношения Оренбургской области 2017 г. <http://minfin.orb.ru/межбюджетные-отношения/> (дата обращения: 11.03.2018 г.).

4. Закон Оренбургской области от 21 декабря 2016 года № 204/41-VI-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 ГОД и на плановый период 2018 и 2019 годов». (в ред. Законов Оренбургской области от 21.02.2017 N 272/56-VI-ОЗ, от 21.04.2017 № 340/73-VI-ОЗ, от 21.06.2017 № 433/97-VI-ОЗ, от 23.08.2017 № 519/117-VI-ОЗ, от 26.10.2017 № 559/129-VI-ОЗ, от 11.12.2017 № 670/165-VI-ОЗ, от 20.12.2017 N 744/178-VI-ОЗ)

А.Е. Колоскова., А.Ю.Захаров
г. Оренбург

Взаимосвязь маркетинговых решений и управленческих решений предприятия

Любая управленческая деятельность, в том числе в сфере маркетинга, тесно связана с принятием соответствующих решений. Под решением понимается набор воздействий на объект управления, позволяющий привести данный объект в желаемое состояние или достичь поставленной перед ним цели. В теории различают бинарное решение, стандартное решение, многоальтернативное решение, непрерывное решение, инновационное решение и т.д. все эти виды решений дифференцируются в зависимости от количества альтернатив [1].

Принятие решений – процесс выбора наиболее предпочтительного решения из допустимого множества решений, или упорядочение множества решений. Принятие решений возможно на основании знаний об объекте управления, о процессах, объективно в нем протекающих и могущих произойти с течением времени и при наличии множества показателей, характеризующих эффективность принятого решения.

Маркетинговые решения можно рассматривать как неотъемлемый элемент управленческих решений, так как они охватывают все сферы деятельности фирмы. При этом решения в сфере маркетинга или логистики будут частью предпринимательских решений. В предпринимательстве можно выделить ряд аспектов, связанных с принятием решений. В пределах своей компетенции часть решений принимается менеджером, например, маркетинг-менеджер принимает

решения по широкому спектру проблем маркетинг-микс. Однако наиболее значимые для фирмы решения принимаются предпринимателем, при этом маркетингологи участвуют в подготовке и обсуждении этих решений [3].

Процесс принятия решений сложен и многогранен, который включает в себя определённой последовательности этапы, который состоит из определённого рода элементов и методов проведения. На рис. 1 представлена определённая последовательность этапов процесса принятия решений.



Рис. 1 – Этапы процесса принятия решения [2]

Любой процесс принятия решения состоит из пяти выше перечисленных этапов:

- постановка проблемы, которая сигнализирует руководителю предприятия о возможном или необходимом изменении направления деятельности фирмы путем принятия кардинального решения;

- выявление ограничений и определение альтернатив, которые будут выбираться исходя из соответствия основным целям и требованиям предприятия;

- принятие решения подразумевает под собой соответствие выбранного решения целям предприятия, а также расчёт возможных рисков и выгод от решения;

- реализация решения подразумевает непосредственное внедрение определённых действий, которые определённым образом будут влиять на деятельность предприятия;

- контроль за исполнением решения необходим за соблюдением правильного функционирования предприятия после принятия определённого решения.

Разного рода решение должно быть обоснованно, именно для этого необходимо проводить анализ внутренней и внешней среды предприятия. Если этого не делать, то разработанное решение может быть неточным и нанести вред предприятию в виде снижения прибыли, оттока клиентов, снижения узнаваемости марки предприятия и т.д.

На основании существующих этапов принятия решения были выделены два основных направления в принятии решения [2]:

- теория принятия рациональных решений, направленная на выбор наиболее оптимального и верного решения благодаря применению определённых математических и аналитических методов;

- психологическая теория принятия решения, которая направлена на объяснение причин определённого поведения руководителей предприятий.

Также важным элементом в процессе принятия решения является непосредственная сфера принятия и сама разновидность принимаемого решения.

Существует определённая классификация решений, являющаяся для всех областей и представленная в табл. 1.

Табл. 1

Классификация видов решений [1]

Классификационный признак	Вид решения
Степень структуризации исследуемой проблемы	– хорошо структурированное; – плохо структурированное; – не структурированное
По количеству этапов реализации решений	– статические (в один этап); – динамические (в несколько этапов)
По уровню информированности о состоянии проблемы	– в условиях определённости; – в условиях риска; – в условиях неопределённости
По количеству лиц, участвующих в процессе принятия решения	– один участник; – много участников
По содержанию	– стратегические; – тактические

Приведённая выше информация является алгоритмом любого принимаемого решения, будь то управленческое решение или маркетинговое решение.

Управленческие решения являются основным результатом деятельности руководителей на любом уровне иерархической лестницы. Так, руководители организаций и ведущие топ-менеджеры могут принять решение о расширении организации, выходе на новые рынки, изменении направлений финансовых потоков организации. Это наиболее сложные стратегические решения, которые предусматривают:

- анализ внешних и внутренних факторов;
- моделирование различных вариантов развития ситуации;
- прогнозирование точных количественных результатов: прибыли, валовой выручки от реализации, доли рынка, темпов развития рынка и т.д.

В процессе принятия решений в сфере маркетинга требуется планировать мероприятия, которые могут включать изменение структуры, ассортиментной политики, вида деятельности организации. Разработка и осуществление эффективных управленческих решений является важнейшей предпосылкой обеспечения конкурентоспособности продукции организации и самой организации на рынке, а также создания оптимальной структуры организации, осуществления обоснованной кадровой политики и рационализации других сторон деятельности организации [4]. Данное является подтверждением того, что управленческие решения базируются на основании внутренних секторов предприятия: маркетинг, производство, продажа, и т.д.

Маркетинговые решения являются подвидом управленческих решений, их неотъемлемым элементом, поскольку они охватывают все сферы деятельности

фирмы. Маркетинговые решения базируются на доскональном и глубоком изучении текущего состояния предприятия, то есть на анализе внутренней и внешней среды предприятия. Анализируются именно те моменты, которые необходимы для принятия наиболее правильных управленческих решений [3].

Принятие маркетинговых решений, особенно в крупных фирмах, процесс достаточно длительный, что связано с бюрократической процедурой обсуждения и согласования, уточнением и получением дополнительной информации, а также организационной культурой фирмы.

Таким образом, в процессе принятия маркетинговых решений и управленческих решений можно выделить две важнейшие проблемы [4]:

- подготовка решения;
- принятие решения.

Задачей маркетолога является подготовка решения, а задачей менеджера, предпринимателя – принятие решений на базе проведённого исследования рынка и внутреннего состояния фирмы.

В современном бизнесе значительно сложнее стало принимать решения, что связано с непредсказуемостью окружающей среды, инновационной активностью фирм-конкурентов, ограниченностью ресурсов, различными стратегическими неожиданностями и т.д. Такие условия приводят к тому, что методы и методология традиционной теории принятия управленческих решений не в полной мере отвечают запросам предпринимателей. Маркетингово ориентированная концепция управления приходит на смену традиционной теории управления, что в значительной мере определяет необходимость разработки концептуальных основ принятия маркетинговых решений.

Таким образом, взаимосвязь маркетинговых и управленческих решений выражается в их неразрывной связи на основании необходимости исследования каждого аспекта. Маркетинговые исследования, анализ внутренней составляющей предприятия, состояния его предоставляемых продуктов, программы взаимодействия с потребителями, а также анализ внешней среды предприятия (анализ конкурентов, изучение тенденций на рынке, изменения в законодательстве и т.д.) позволяют руководителю предприятия разработать и выдвинуть эффективное решение, которое наилучшим образом отразится на показателях компании и позволит поддержать конкурентоспособность предприятия.

Литература

1. Киберленинка – Научная электронная библиотека [Электронный ресурс]. – Электрон. текстовые, граф. дан. – Омск : Siberleninka, 2014. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-protssessa-prinyatiya-upravlencheskih-resheniy-v-organizatsii-1>. – 01.05.2018.

2. Киберленинка – научная электронная библиотека [Электронный ресурс]. – Электрон. текстовый, граф. дан. – Москва : Siberleninka, 2013. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/v/prinyatie-upravlencheskih-resheniy-v-usloviyah-neopredelennosti>. – 02.05.2018.

3. Киберленинка – научная электронная библиотека [Электронный ресурс]. – Электрон. текстовый, граф. дан. – Москва ; Siberltninka, 2012. – Режим доступа:

<https://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-marketingovoy-kontseptsii-upravleniya-predpriyatiem>. – 02,05.2018.

4. Научная библиотека [Электронный ресурс]. – Электрон. текстовый, граф. дан. – Москва: Elibrary, 2013. – Режим доступа: https://elibrary.ru/query_results.asp. – 01.05.2018.

Д.С. Кунуспаев., Д. Ю. Карпов
г. Оренбург

Место и роль маркетинга в цифровой экономике

В современном мире маркетинг постепенно становится все более актуальным в ведении бизнеса. В связи с этим встает необходимость перед населением, как потребителями, в понимании места и роли маркетинга в целом и, в частности, маркетинга в цифровой экономике. Осуществляя сделки по недвижимости, выходя на рынок труда с последующим трудоустройством, собирая средства на благотворительные нужды или пропагандируя идею – все перечисленные действия раскрывают суть маркетинга, показывают его актуальность сегодня, которая раскрывается в понимании того, что представляет собой рынок, кто на нем действует, как функционирует, каковы основные тенденции.

Маркетинг – это процесс, в ходе которого разрабатываются и предоставляются в распоряжение потребителей товары и услуги, обеспечивающие определенный уровень жизни. Маркетинг включает в себя множество самых разнообразных видов деятельности, связанные с разработкой товара, организацией распространения, установления цен, рекламу и личные продажи[1].

Технологические инновации на основе интернет-технологий расширили сферу цифровых приложений и глубоко повлияли на процесс производства и распределения. В настоящее время значительная доля экономической деятельности была «оцифрована» практикой ведения бизнеса, а цифровые решения занимают важное место в моделях управления бизнесом. Такие практики, как электронная коммерция и онлайн-маркетинг, расширили научную основу концепции маркетинга, привели к трансформации традиционной маркетинговой практики в отношении производства, продвижения, распределения и позволили стратегиям управления брендами принять новую форму в соответствии с методами интерактивных коммуникационных технологий.

Сегодня рынки развиваются в направлении динамичного, быстрого потребления, мы находимся в процессе, в котором традиционные маркетинговые стратегии не всегда удовлетворяют потребность, роль индивида возрастает по важности на рынке. Мы живем в эпоху, когда накопление знаний и повышение своих возможностей в области маркетинга и управления, направленных на производство цифровых решений, приобрело значение в маркетинговых стратегиях управления.

Функции управления, помимо маркетинга, зависят от цифровой экономики, а новые управленческие подходы разрабатываются для всех функций параллельно с изменениями в управлении маркетингом. Данные изменения позволяют нам

выдвигать творческие и инновационные проекты и подходы во всех функциях делового администрирования, то есть руководителям необходимо обновить свой исполнительный подход, чтобы подготовиться к цифровой экономике.

Цифровая экономика – это экономика, основанная на новых методах генерирования, обработки, хранения, передачи данных, а также цифровых компьютерных технологиях. Цифровая экономика имеет ряд отличий от «аналоговой» экономики – основным ресурсом является информация, торговые площади имеют тенденцию перехода в интернет, где они являются неограниченными, возрастает роль каждого клиента [4].

Крупные компании стремятся ввести в свой штат интернет-маркетолога, способного эффективно организовывать рекламные акции, анализировать деятельность конкурентов и способствовать улучшению имиджа компании в сети. О быстрой перемен свидетельствует тот факт, что часто владельцы предприятий не имеют четкого понимания необходимости данного специалиста, хотя уверены, что это критически важно для компании. Но теперь и знаний в интернет-маркетинге уже мало – пришла новая эра – digital-маркетинга.

Цифровой маркетинг (digital-маркетинг) – общий термин, используемый для обозначения таргетивного и интерактивного маркетинга товаров и услуг, использующего цифровые технологии для привлечения потенциальных клиентов и удержания их в качестве потребителей. Главными задачами цифрового маркетинга являются продвижение бренда и увеличение сбыта с помощью различных методик [2].

Цифровой маркетинг включает в себя большой выбор маркетинговых тактик по продвижению товаров, услуг и брендов. Помимо мобильных технологий, традиционных ТВ и радио методы цифрового маркетинга использует интернет в качестве основного коммуникационного посредника[2].

Маркетинг в XXI, веке значительно отличается от классического маркетинга. Многие процессы стали автоматизированными или совсем ушли из применения. Также изменился и сам подход к маркетинговой стратегии со стороны предпринимателей. Глобализация мира заставила их действовать предельно осторожно. В реалиях цифровой экономики занимают лидирующие места на рынке именно те, кто занял свою определенную нишу и начал развиваться именно в ней. Достигается это с помощью грамотного подхода к стратегии развития бизнеса, который, в свою очередь, зависит от понимания современного маркетинга и понимания резких изменений в нем. Данные изменения легко можно проследить, наблюдая за использованием маркетинговых инструментов в наши дни современными мега-компаниями. В современном мире маркетинг включает в себя целый комплекс мероприятий и действий, которые приводят компании к достижению целей и задач с использованием высоких технологий, данный подход приводит к маркетингу в реалиях цифровой экономики.

Маркетинг в цифровой экономике – это целостный, адаптивный механизм организации, который соединяет компании с реальными клиентами, приводя деятельность фирмы к лучшим результатам, интегрируя анализ, стратегии, креативность и технологии [2].

Александра Энговатова, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики инноваций экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, дает свое видение на ведение бизнеса в цифровой экономике: «В рамках данной экономической модели, кардинальную трансформацию претерпевают существующие рыночные бизнес-модели, модель формирования добавочной стоимости существенно меняется, значение посредников всех уровней в экономике резко сокращается. Кроме того, увеличивается значение индивидуального подхода к формированию продукта, – ведь теперь мы можем смоделировать все, что угодно» [4].

Несомненно, важную роль в успешном ведении бизнеса является проведение маркетинговых исследований, результаты которых позволяют разработать маркетинговую стратегию, отвечающую запросам времени, принимая во внимание реально существующие и потенциально возможные факторы и условия рынка, с одной стороны, и ее позиции и перспектив – с другой. Необходимость проведения маркетинговых исследований в цифровой экономике обосновывается тем, что данные мероприятия снижают уровень неопределенности рыночной ситуации при быстрых темпах изменчивости обстановки. Цифровые технологии предоставляют огромные возможности для более точного измерения ключевых показателей. Маркетинговые исследования необходимы в следующих ситуациях:

- для принятия ключевых маркетинговых решений;
- для оценки эффективности деятельности;
- для решения проблем.

Потребители на рынках b2b и b2c принимают все более сложный вид как элемент рынка. Сейчас покупатели имеют сильную привязанность к бренду, отдавая свое предпочтение тем брендам, которые наиболее известны, у которых есть своя история, которые создали особый образ на рынке. Также происходит тенденция ассоциирования бренда с определенным событием.

В современном мире, по мнению современных маркетологов, существует необходимость устанавливать каналы обратной связи в сети «Интернет», создания «точек соприкосновения» со своим клиентом. Сюда входит создание веб-сайтов организации, ведение официальных страниц в социальных сетях, рассылка электронных писем, использование контекстной и баннерной рекламы и т. д. Одним из эффективных способов является использование социальных сетей в качестве маркетингового инструмента.

Маркетинг в социальных сетях делает возможным достижение следующих целей:

- оказать поддержку клиентам;
- изменить сложившуюся репутацию бренда;
- продвинуть на рынок бренд или товар;
- изучить аудиторию бренда в социальных сетях.

Повсеместная интеграция маркетинга взаимоотношений с клиентами создает различные подходы к настраиванию контакта и, что наиболее значительно – к их удержанию (созданию приверженности). Основным инструментом, используемым для улучшения взаимодействия между производителем и потребителем, являются

CRM-системы, которые позволяют увеличить степень удовлетворенности клиентов за счет анализа накопленной информации о настройке инструментов маркетинга, регулировании тарифной политики, клиентском поведении.

Также меняется вектор направления действий предприятий касательно своих потребителей, в век цифровой экономики компании начали использовать индивидуальный подход к каждому своему потребителю, развитию более глубокого понимания своего клиента, что приводит к «кастомизации», при которой учитываются все предпочтения, вкусы и в дальнейшем предоставление «уникального» продукта, где главная задача – создание у потребителя ощущения, что работа делается персонально для него, удовлетворяя при этом личные потребности. Кастомизация считается идеалом взаимодействия по линии «поставщик товаров/услуг – клиент». Данный подход привлекает как по этическим соображениям, так с экономической точки зрения, так как обеспечивает важное конкурентное преимущество благодаря созданию более высокой стоимости для клиента.

По мере того, как все процессы становятся более гибкими, сообщество физической торговли уступает место более гибким и более широким сообществам в Интернете. Даже небольшие фирмы и мелкие компании теперь являются глобальными участниками. Цифровой маркетинг предлагает способ выйти за территориальные пределы через интегрированный подход, позволяющий осуществлять бизнес-процессы по всему миру.

С каждым годом происходит развитие технологий, появляются новые способы ведения бизнеса, происходит упрощение процессов жизнедеятельности, также непрерывно идет процесс быстрого обмена информацией. Данная тенденция увеличивает роль маркетинга в цифровой экономике, потому что с использованием, поиском новых и эффективных маркетинговых инструментов компания начинает развиваться, и, как следствие, начинает развиваться общество в целом, потому что процесс предоставления новых товаров новыми способами говорит о процессе естественного развития общественных взаимоотношений, подводя итог, можно сказать, что маркетинг является двигателем прогресса в цифровой экономике.

Литература

1. Маркетинг – статья, википедия/ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B0%D1%80%D0%BA%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3> / Дата обращения: 20.11.2017.

2. Цифровой маркетинг – статья, википедия / [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A6%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9_%D0%BC%D0%B0%D1%80%D0%BA%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3 / Дата обращения: 20.11.2017.

3. Нестер, Р. журнал Forbes – «Интернет vs ТВ. Война форматов: как уход вещания в интернет-пространство обостряет конкуренцию за бюджеты».

4. «Цифровая экономика: как специалисты понимают данный термин» – статья / [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ria.ru/science/20170616/1496663946.html> / Дата обращения: 19.12.2017.

Формирование маркетингового подхода к управлению развитием территории

В современных условиях регионы превращаются в реальные субъекты экономических отношений и приобретают все более заметную роль в социально-экономическом развитии общества. Именно на уровне региона возникают и накапливаются проблемы, игнорирование и недооценка которых относится к числу наиболее существенных причин низких темпов рыночной трансформации в России. Проведенный анализ экономики и социальной сферы регионов подтверждает недостаточную эффективность регионального управления, а острота накопившихся проблем требует принципиально нового подхода к их решению.

Многие государства, благодаря грамотно выстроенному маркетинговому подходу политике, сделали узнаваемыми и привлекательными на мировом уровне небольшие территории, регионы и города.

Сегодня отдельные регионы Российской Федерации также демонстрируют успех в этом направлении, формируя и четко позиционируя ключевые и приоритетные направления развития, закладывают принципы маркетинга в стратегии развития, создают структуры регионального маркетинга при администрациях региона.

Маркетинговый подход направлен на продвижение продуктов, товаров, предприятий региона, характерных для него приоритетных отраслей экономики, на привлечение в эти отрасли инвестиций, интенсификацию предпринимательской активности. Для достижения этих целей необходима разработка конкурентной политики регионов, политики рыночной деятельности. Маркетинг региона в данной ситуации является составной частью региональной политики. [3, С. 10]

Необходимость перехода к современной парадигме управления регионом обуславливается следующими причинами:

- потеря регионом значительной части собственности и, как следствие, потеря управляемости; структурная деградация экономики;
- сохранение отраслевого подхода к оценке эффективности управления; кризисное состояние многих отраслей и производств;
- ограниченность прямого управления регионом и преобладание косвенного;
- необходимость изменения целевых установок развития региона.

Указанные предпосылки говорят о необходимости использования концептуальных подходов к управлению, успешно зарекомендовавших себя в странах с развитой рыночной экономикой.

Концептуальная схема модели постановки проблемы и ее решения заключается в следующем:

- формирование представлений о результативности управляющих воздействий с позиций наибольшего удовлетворения потребностей целевых сегментов региона;
- способность адаптации региона к условиям меняющейся конкурентной среды;

– оценка управления с позиций обеспечения высокого уровня и качества жизни.

Таким образом, концептуальная схема акцентирует внимание управленцев на приоритетах потребительских ценностей, индивидуализированном подходе к каждому потребителю, учету факторов внешней и внутренней среды. В качестве исходной основы парадигмы регионального управления будет выступать концепция маркетинга. Маркетинговая парадигма управления отражает приверженность философии, утверждающей, что на первом месте должен находиться потребитель. Поэтому в ней решающую роль начинают играть следующие категории: рынок, потребность, спрос, ценности, стимулы, удовлетворение и др. [1, С. 109]

Концепция маркетинга является перспективной для управления регионом, она приводит к признанию ряда важных для теории и практики выводов:

– способности перехода региона от управления функционированием к управлению развитием;

– стратегическая направленность управления развитием;

– ориентация на рынок и учет внешних воздействий.

Объективная необходимость применения маркетинга в региональном управлении уже давно очевидна ученым, однако на практике он не получил в России должного распространения. Поэтому создание современной модели маркетингового управления регионом является актуальной задачей на современном этапе. Концепция маркетингового управления регионом предполагает формирование предпринимательского поведения руководителей региона, при котором главной задачей становится выявление потребностей и разработка программ по их удовлетворению. Реализация концепции маркетингового управления означает внедрение маркетинга не только в масштабах управленческой функции, но и всей системы управления регионом. Необходимость использования маркетинговой концепции управления регионом связана с тем, что она способствует раскрытию потенциальных возможностей региона, помогает определить приоритетные направления развития, оценивать внешние воздействия и ориентировать деятельность на долгосрочную перспективу. При переходе на концепцию маркетингового управления рост валового регионального продукта рассматривается не как одна из основных целей управления, а как результат удовлетворения потребностей. [4, С. 376]

Развитие методологии регионального управления и формирование современной модели управления регионом предполагают уточнение понятийного аппарата, преобразования принципов, методов, функций и целей управления.

Регион, в отличие от традиционного территориального подхода, рассматривается как открытая экономическая мезосистема с целевой направленностью, в которой осуществляется воспроизводственный процесс с целью удовлетворения потребностей населения. [2, С. 168]

Раскрыть сущность региона как реального субъекта экономических отношений:

– относительная самостоятельность в системе общей государственной структуры управления;

– открытость социально-экономической системы;

– наличие всех фаз воспроизводственного процесса;

- участие в конкуренции на внешнем и внутреннем рынках;
- аправленность на максимальное удовлетворение потребностей населения региона.

Маркетинговое управление регионом определено как управляющее воздействие субъектов управления (административных образований различных уровней) на региональные экономические процессы (бюджетный, инвестиционный и пр.) и целевые сегменты региона (хозяйствующие субъекты, население регионов, внешние инвесторы), с использованием рыночных методов и инструментов.

К формированию маркетингового подхода к управлению развитием региона относятся:

- максимальное внимание приоритетам потребительских ценностей;
- индивидуализированный подход к удовлетворению потребностей целевых сегментов региона;
- способность оперативной адаптации к условиям меняющейся внешней среды;
- формирование стратегических партнерских отношений;
- оценка качества управления, исходя из достижения высокого уровня жизни населения региона.

Этапы разработки концепции осуществлялись на основе изменения представлений о базисных понятиях: субъекте и объекте исследования, целевых установок, основополагающих принципах, методах и функциях управления, и, в первую очередь, были пересмотрены цели управления. В их состав в качестве самостоятельных целей, были включены маркетинговые цели.

Табл. 1

Маркетинговые цели в управлении регионом

Маркетинговые цели		
Удовлетворение потребностей населения, которые реализуются за счет удовлетворения потребностей целевых сегментов региона		
федерация – регион	регион – муниципалитет	жители – регион

Как показывает таблица, главной целью управления регионом является удовлетворение потребностей населения, которая реализуется за счет удовлетворения потребностей целевых сегментов региона. Так, основной целью, которая декларируется во всех официальных документах, является повышение уровня и качества жизни населения. Однако в России в настоящее время сложилась парадоксальная ситуация, когда при росте реальных доходов населения наблюдается катастрофическое ухудшение качества жизни. К тому же данная цель носит общий характер и не отражает специфических особенностей отдельных регионов.

В дополнение к известным уровням управления: федерация – регион (администрация); регион (администрация) – муниципалитет, хозяйствующие субъекты – предлагается учитывать еще один уровень: население – регион (администрация).

Особенность данных отношений заключается в том, что человек или совокупность населения региона становится главным участником регионального управления (как объектом, так и субъектом) и превращается в один из основных ресурсов развития экономики.

Выявленные логические связи между элементами позволяют приблизиться к решению проблемы, оптимально соотносящей интересы региона, хозяйствующих субъектов и населения. На основе внедрения данной модели станет возможным: принимать те управленческие решения, которые связаны с удовлетворением потребностей целевых сегментов региона; способствовать формированию конкурентных преимуществ и имиджа региона, заинтересовывать хозяйствующие субъекты в решении региональных проблем, концентрировать деятельность на приоритетных направлениях развития, обеспечение повышения благосостояния региона, хозяйствующих субъектов и населения. [5, С. 376]

Одновременно с процедурой сегментирования формируются факторы преимуществ территории, которые необходимо рассматривать как с позиций абсолютных, сравнительных, так и конкурентных преимуществ. Абсолютные преимущества связаны с местоположением региона, сравнительные – характеризуют факторы, которые имеются в изобилии, и конкурентные означают в предложении инвестору более высокой ценности по сравнению с конкурентом. Для оценки качественных характеристик территории применен метод «портфельного анализа», который рассматривает проблему привлечения инвестиций в регион с двух ключевых позиций: требований, которые предъявляют инвесторы и качество территории. Использование данного метода позволяет повысить конкурентоспособность и усилить имидж региона.

Переход на маркетинговое управление предполагает реализацию соответствующей функции, которая, являясь обособленным процессом, предполагает использование особых схем и технологий проведения работ, подготовки и принятия решений, определенным образом организованных исполнителей, выделяется два аспекта: [2, С. 176]

– маркетинговое управление регионом, которое реализуется в «масштабе» всей системы управления;

– управление маркетингом как функцией – система формирования и реализации конкретных маркетинговых мероприятий.

В первом случае объектом управления выступает регион в целом, и в основе подготовки, принятия и реализации управленческих решений лежит идеология маркетинга. Во втором – объектом является блок маркетинга – соответствующие структурные звенья, исполнители и порядок взаимодействия с другими подразделениями управления.

Следующим этапом в формировании концепции маркетингового управления регионом является блок разработки и реализации стратегий. Необходимость выработки стратегий заключается в том, что они представляют собой заявления о направлении действий, где дается набор вариантов, способствующих удовлетворению целевых групп потребителей.

Роль стратегического маркетинга в концепции заключается в том, что он дает возможность оценить сильные и слабые стороны региона, провести анализ шансов

(возможностей) и угроз. В ходе такого анализа выясняется, как могут измениться в будущем значимые для региона рыночные условия, и приведет ли это при имеющихся сильных и слабых сторонах к благоприятным шансам или опасным рискам.

Поэтому основным элементом концепции маркетингового управления регионом становится формирование стратегий маркетинга. Практический успех и достижение поставленных стратегических целей будут зависеть от качественно разработанных маркетинговых стратегий.

Проведенные исследования позволили сделать вывод о необходимости серьезных изменений по формированию программы на принципах маркетинга, что позволяет: определить потребности, нуждающиеся в удовлетворении; проанализировать потенциал региона; провести маркетинговую диагностику существующих рынков и выявить потенциальные рынки; определить потребительские сегменты; провести оценку перспектив развития каждого вида деятельности с позиций рыночной ситуации; разработать и реализовать маркетинговые стратегии.

Литература

1. Данченко, Л.А. Маркетинг: Учебник и практикум для академического бакалавриата / Л.А. Данченко. – М.: Юрайт, 2018. – 486 с.
2. Данько, Т.П. Управление маркетингом / Т.П. Данько. – М.: Юрайт, 2018. – 521 с.
3. Романенкова, О.Н. Маркетинг территорий / О.Н. Романенкова. – М.: Юрайт, 2018. – 262 с.
4. Угрюмова, А.А. Региональная экономика и управление / А.А. Угрюмова. – М.: Юрайт, 2017. – 445 с.
5. Шедько, Ю.Н. Региональное управление и территориальное планирование: Учебник и практикум для академического бакалавриата / Ю.Н. Шедько. – М.: Юрайт, 2018. – 205 с.

Е.И. Леготина, А.Ю. Захаров
г. Оренбург

Влияние глобальных тенденций на маркетинг города Оренбурга

Понятие маркетинга все более охватывает сферы жизнедеятельности индивида, проникает в наше повседневное окружение. Маркетинг образования, маркетинг медицины, маркетинг личности – термины, которые стали привычными для повседневного употребления, наряду с которыми затронем и такой термин, как «маркетинг города», который также плотно входит не только в профессиональную лексику [3]. Маркетинг города или городской маркетинг – это стратегический план продвижения отдельно взятого города для содействия его развитию.

Рассмотрим факторы влияния глобальных тенденций на маркетинг города Оренбурга. В качестве объекта исследования выбран город Оренбург, Оренбургская область, Российская Федерация.

Маркетинг города – понятие, по этимологии корнями из английского языка «city branding», в переводе означает «брендинг города». Отсюда проводим

корреляционную связь между «маркетингом» и «брендингом» в контексте маркетинга города. Маркетинг понятие шире брендинга, в качестве общего процесса маркетинг можно рассматривать как процесс фокусировки на управлении, организации, реализации конкретными элементами брендинга [3]. То есть маркетинг включает в себя брендинговую политику ее субъекта.

Городской маркетинг со спецификой рассмотрения города как продукта порождает конкуренцию между городами внутри одной страны за большую долю бюджета из государственного финансирования и за источники других внешних инвестиций. Подобная конкуренция между городами может существовать на разных уровнях: региональный (областной), национальный, международный.

По результатам рассмотрения теоретических основ маркетинга города можно провести корреляционную связь городского маркетинга с маркетингом мест в составлении стратегии развития для объекта (разница между понятиями в масштабах рассматриваемых объектов) при помощи маркетинговых инструментов. То есть две составляющих: стратегическое планирование и маркетинговый подход становятся взаимодополняющими для двух терминов. Подобный подход позволяет добиться максимальной эффективности при достижении основной цели – развитие города [2].

Элементы, обеспечивающие функционирование маркетинга города (имиджевый маркетинг, маркетинг достопримечательностей, маркетинг людей и инфраструктурный маркетинг), способны к достижению максимальной эффективности в соответствии с холистическим подходом. То есть, основная цель маркетинга города – развитие и продвижение территории, достигается за счет взаимодействия всех четырех компонентов, их взаимовлияния и взаимопроникновения [1].

Глобальные тенденции являются индикатором состояния политической, экономической, правовой, культурной и социальной среды общества. Они имеют взаимовлияющий характер и формируются через призму принятия общественным мнением [2]. Выделим ряд основных актуальных глобальных тенденций, оказывающих влияние на городской маркетинг: информатизация общества, интерактивность коммуникаций, повышение уровня юзабилити.

Действующая тенденция, затрагивающая все сферы жизнедеятельности общества, – диджитализация, что означает переход в цифровой формат аспектов всех общественных сфер. Ярким примером диджитализации является развитие электронной торговли, которая расширяет границы между стейкхолдерами и предоставляет новые возможности для потребительского рынка. Отсюда возникает и новое направление в маркетинге – диджитал-маркетинг, которое подразумевает создание нового маркетингового инструментария для работы на платформе интернет-сетей (SEO-оптимизация контента, таргетированный маркетинг, контекстная реклама, SMM-маркетинг).

Постоянной актуализации требуют методы маркетингового влияния для создания имиджа города и для поддержания его репутации. Отдельные меры должны быть предусмотрены для взаимодействия с конкурентами – другими городами – через компиляцию маркетинговых механизмов. Также тенденция диджитализации влияет на сознание индивида, а точнее на перестройку

когнитивных механизмов восприятия, что тоже должно быть учтено при выстраивании коммуникативной политики.

Следующая выделенная тенденция – повышение уровня интерактивности коммуникативной политики, что напрямую касается маркетинговой сферы. Субъект влияния, в лице как производителя, продавца, так и, например, государства, озадачен проблемой вовлечения объекта влияния (индивида, группы лиц, общественности в целом) в процесс коммуникации. Таким образом повышается уровень доверия во взаимоотношениях через создание прозрачности, открытости и максимальной информированности между взаимодействующими.

Тенденция интерактивности проявляется в создании креативной рекламы, той рекламы, которую можно осязать, обонять, участвовать в ее деформации или просто наблюдать, как за наружным фасадом, вписанным в городскую инфраструктуру – нативный маркетинговый элемент. Чертой интерактивности обладает и набирающая популярность социальная реклама.

Популяризация тенденции развития юзабилити свидетельствует о том, что для маркетинга города отдельной задачей становится выстраивание каналов осуществления имиджевых городских программ, а также каналов личного маркетинга. Юзабилити должно присутствовать и в формах использования населением города мер маркетингового влияния (удобство использования сайта государственных услуг или официального интернет-ресурса города, соответствие интернет-площадок с информацией, направленной на выстраивание городского маркетинга критериям достаточности, достоверности и доступности для населения).

В результате проведенной аналогии города и предприятия можно сделать вывод об основных компонентах, необходимых к учету при построении предполагаемой стратегии городского маркетинга:

- место рассматриваемого города в масштабе регионов, других городов и стран по критериям, определяющим качество городского маркетинга (например, рейтинг города Оренбурга);

- обладание теми или иными ресурсами для реализации маркетинговых мероприятий по методике «работа с существующим», то есть акцент на использование имеющихся ресурсов;

- контроль степени согласованности целей и задач при составлении долгосрочного плана развития города Оренбурга;

- направленность мероприятий по реализации выбранной стратегии с учетом критерия эффективности (минимизация издержек при максимизации выгод).

Практические средства реализации адаптации маркетинговой политики города Оренбурга к глобальной тенденции информатизации общества демонстрируют факторы влияния:

- привлечение населения в управление городом через участие в электронном голосовании за выбор объекта по программам благоустройства;

- адаптация информационных материалов под информационные потребности населения через предоставление данных на электронных ресурсах (официальный сайт города Оренбурга, официальные сайты муниципальных организаций);

- полный и частичный перевод оказания государственной услуги

в электронный формат (подача заявки на получение документов, оплата жилищно-коммунальных услуг, заказ справок и документов);

– переход государственных структур на программные продукты, обеспечивающие обратную связь с пользователем (наличие электронного чата на портале государственных услуг).

В рамках выделенных в работе глобальных тенденций и факторов их влияния на маркетинг города Оренбурга предлагается осуществление имиджевой политики города в контексте адаптационной реакции на тенденцию повышения уровня интерактивности государственного аппарата и населения, а также тенденции информатизации общества.

В качестве рекомендации, призванной повысить уровень имиджа города Оренбурга в рамках стратегического планирования маркетинга города, предлагается запустить интернет-голосование для населения города Оренбурга по вопросу пропаганды бренда оренбургской продукции.

Вопросом, вынесенном на голосование, становится рассмотрение нескольких вариантов, символизирующих бренд оренбургской продукции как эталонный стандарт регионального качества. Варианты слоганов, предлагаемые на выбор для населения, представлены совместно с краткой характеристикой в табл. 1.

Табл. 1

Варианты слоганов, символизирующих бренд оренбургской продукции

Вариант слогана	Краткое обоснование
«Оренбургский продукт»	Аналогия с устоявшимся ассоциативным эталоном качества «Оренбургские пуховый платок»
«Сделано на Урале»	Акцентирование на невербальную звучность слогана в сопровождении ассоциативного ряда «Урал: сила, стойкость, мужество»
«Оренбург – степная столица»	Выделение города по признаку естественной достопримечательности и совмещение со статусом административной столицы Оренбуржья

В качестве рекомендации для повышения уровня положительной коммуникативной политики жителей города Оренбурга и органов государственного управления предлагается популяризация города Оренбурга через рекламные кампании символики города.

В качестве мер популяризации символики города Оренбурга предлагается распространение символики на формах одежды, а именно на бейсбольных кепках и майках, среди волонтерских движений, работников культуры на мероприятиях городского масштаба. Таким образом решаются две задачи: идентификация рабочего сотрудника и его выделение посредством фирменного отличия символикой города, что является формирующим элементом идентификации жителя города как жителя-приверженца своей территории проживания.

Таким образом, динамика спроса на товары с символикой города Оренбурга становится показателем повышения уровня самоидентификации местных жителей с городом и свидетельством успешной программы популяризации символов города Оренбурга. При этом отслеживание динамики проводится при учете численного уровня въездных туристов для объективизации оценки роста спроса среди местных жителей.

Результатом достижения поставленной цели работы является следующий практически значимый результат:

- повысить уникальность города Оренбурга через демонстрацию особенности территории в наличии особенных культурных достопримечательностей;
- конкретизировать степень идентификации восприятия города и жителей в нем, проживающих на основе общих ценностей;
- способствовать поддержанию уровня внутренней лояльности жителей, определяющей степень их привязанности к городу;
- организовать сплоченность сообщества жителей одной территории по вопросам совместной реализации коллективных инициатив;
- активизировать способность городского сообщества к самореализации на территории города и сопричастности к стратегиям его развития.

Литература

1 Горлевская, Л.Э. Исследование инноваций как основной фактор при моделировании развития субъектов рекламного рынка России в XXI веке : дис. ... экон. наук : 08.00.05 : защищена 11.04.11 : утв. 12.05.11 / Горлевская Людмила Эдуардовна. – М., 2011. – 275 с. Библиогр.: с 260–275. – 440778.

2 Ковалевский, В.П. Маркетинговые исследования: учебное пособие / В.П. Ковалевский, О.М.Калиева, О.П. Михайлова; Оренбургский гос. ун-т. – Оренбург: ОГУ, 2013. – 188 с.

3 Музыкант, В. Л. Интегрированные маркетинговые коммуникации : учебное пособие [Электронный ресурс] / В.Л. Музыкант. – М., 2013. – 216 с. – ISBN 978-5-369-01121-8. – Режим доступа: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=350959>. – 12.03.18.

К.Е. Марченко, А.С. Юматов
г. Оренбург

Проблемы поддержки малого бизнеса в Оренбургской области

У многих из нас хотя бы раз в жизни было желание заняться собственным делом и стать начинающим предпринимателем. После появления этой идеи в голове сразу возникает ряд основных вопросов о том: «как это производить?», «востребован ли данный продукт на рынке?» и «каковы риски?». А что по поводу тех предпринимателей, которые решили открыть свое дело в Оренбургской области? Возможно ли для них получить поддержку от государства? И какие ее виды бывают? На все эти интересующие вопросы я постараюсь дать как можно более точные и развернутые ответы в данной статье.

После знакомства с необходимой литературой и основными нормативными документами стало понятно, что поддержку от государства для субъектов малого предпринимательства можно получить относительно легко. И для этого нужно немного постараться и набраться терпения. Ведь, как сказал Ганс Сакс: «Мир не будет раем для тех, кто хочет жить лентяем».

Какие же виды государственной поддержки существует на данный момент? Министерство экономического развития, торговли и промышленной политики области предоставляет поддержку в виде субсидий, грантов, микрокредитов и гарантий.

В настоящее время Министерством экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области, в рамках утвержденной государственной программы «Экономическое развитие Оренбургской области на 2014–2015 годы и на перспективу до 2020 года» (подпрограмма «Развитие малого и среднего предпринимательства»), в целях оказания финансовой поддержки предпринимателям Оренбургской области осуществляются следующие меры поддержки:

- предоставление грантов начинающим предпринимателям на создание и развитие собственного бизнеса;
- субсидирование за счет средств областного бюджета процентной ставки по полученным кредитам;
- микрофинансирование;
- предоставление поручительств по кредитным договорам субъектов малого и среднего предпринимательства.

Условия и порядок предоставления грантов определены постановлением Правительства Оренбургской области от 25.06.2012 № 508-п «О порядке предоставления грантов начинающим субъектам малого предпринимательства Оренбургской области на создание и развитие собственного бизнеса».

Гранты предоставляются начинающим субъектам малого предпринимательства – производителям товаров, работ, услуг (далее – субъекты), соответствующим критериям отнесения к субъектам малого предпринимательства, установленным статьей 4 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и зарегистрированным на территории Оренбургской области.

Гранты предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе на условиях долевого финансирования субъектом не менее 15 процентов от размера получаемого гранта. Сумма гранта не может превышать 300 тыс. рублей на одного субъекта.

Гранты предоставляются субъектам, прошедшим краткосрочное обучение основам предпринимательской деятельности. Прохождение краткосрочного обучения не требуется для претендентов, имеющих диплом о высшем юридическом и (или) экономическом образовании либо о профильной переподготовке.

Гранты предоставляются субъектам, срок государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или юридического лица которых составляет на момент обращения за государственной поддержкой не более одного календарного года.

Каждый субъект может быть участником отбора на предоставление грантов по одному бизнес-проекту.

Сельскохозяйственным кредитным потребительским кооперативам с целью предоставления займов членам сельскохозяйственных кооперативов, являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства, для осуществления предпринимательской деятельности – в размере 2/3 произведенных ими затрат, но не более 2/3 ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на дату заключения договора о предоставлении кредита.

Субъектам малого и среднего предпринимательства – в размере 2/3 произведенных ими затрат, но не более 2/3 ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на дату заключения договора

о предоставлении кредита. Субсидия не предоставляется на возмещение части затрат по кредитам, привлеченным для выплаты заработной платы, осуществления налоговых и иных обязательных платежей, покупки легкового транспорта, не оборудованного для использования в коммерческой деятельности имущества, используемого для сдачи в аренду. Субсидия не может превышать 1000,0 тыс. рублей на одного субъекта малого (среднего) предпринимательства.

Условия и порядок предоставления субсидий определены постановлением Правительства Оренбургской области № 796-п от 17.09.2012 «О порядке предоставления субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, сельскохозяйственным кредитным потребительским кооперативам Оренбургской области на возмещение части затрат, связанных с уплатой процентов по кредитам» (возмещение части затрат, связанных с уплатой субъектом малого и среднего предпринимательства первого взноса при заключении договора финансовой аренды (лизинга). Размер субсидии – 30 процентов авансового (первоначального) платежа, но не более 500 тыс. рублей на одного получателя субсидии.).

Условия и порядок предоставления субсидии определен постановлением Правительства Оренбургской области № 553-п от 28.06.2012 «О порядке предоставления субсидий из областного бюджета субъектам малого и среднего предпринимательства Оренбургской области на возмещение части затрат по договорам финансовой аренды (лизинга)» (возмещение части затрат, связанных с участием субъектов малого и среднего предпринимательства в зарубежных и российских выставочно-ярмарочных мероприятиях. Субсидии предоставляются субъектам в размере 2/3 фактически произведенных затрат на оплату регистрационного взноса, аренды выставочной площади и оборудования, но не более 100 тыс. рублей на одного субъекта.)

Условия и порядок предоставления субсидии определен постановлением Правительства Оренбургской области № 138-п от 25.02.2013 «О порядке предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства субсидий на возмещение части затрат, связанных с участием в зарубежных и российских выставочно-ярмарочных мероприятиях».

Для справки: в 2011 году выделено субсидий 4 СКПК на сумму около 2,5 млн. рублей и 33 субъектам МСП на сумму более 9,7 млн. рублей.

Микрофинансирование – вид финансовой помощи, позволяющей субъектам малого и микропредпринимательства получить доступ к кредитным средствам с целью расширения бизнеса. Микрозаймы предоставляются субъектам малого и микропредпринимательства, в том числе индивидуальным предпринимателям без образования юридического лица, зарегистрированным в установленном порядке на территории Оренбургской области, а также на осуществление деятельности, предусмотренной уставными документами, на договорной основе при соблюдении принципов целевого использования, обеспеченности, срочности, платности, возвратности.

Микрозаймы предоставляются при условии:

- отсутствия у субъекта малого или микропредпринимательства убытков, просроченной задолженности в бюджеты бюджетной системы РФ;
- наличия положительной кредитной истории либо отсутствия кредитной

истории при достаточности собственных средств для осуществления предпринимательской деятельности;

– наличия достаточно ликвидного обеспечения (залога). При принятии в залог имущества Фонд может требовать его страхования.

График погашения основного долга по займу устанавливается по согласованию с заёмщиком исходя из особенностей его бизнеса, уплата процентов – ежемесячно.

Не рассматриваются заявки от претендентов:

- находящихся в стадии реорганизации, ликвидации или банкротства;
- сообщивших о себе ложные сведения;
- не предоставивших полный пакет документов;
- имеющих просроченную задолженность по ранее предоставленным на возвратной и платной основе средствам областного бюджета.

Микрофинансирование. Условия: максимальная сумма займа – 1000,0 тысяч рублей, срок займа – не более одного года, под процентную ставку рефинансирования (учетную ставку ЦБ РФ, действующую на дату выдачи микрозайма), конкурсная основа. Займы предоставляются следующими микрофинансовыми организациями: Гарантийным фондом для субъектов малого и среднего предпринимательства Оренбургской области, Оренбургским областным фондом поддержки малого предпринимательства.

Предоставление поручительств по кредитным договорам субъектов малого и среднего предпринимательства осуществляется некоммерческой организацией «Гарантийный фонд для субъектов малого и среднего предпринимательства Оренбургской области». Фонд предоставляет поручительство на сумму, не превышающую 50 % от обязательств по кредиту. Размер платы за предоставление поручительства Фонда по кредитным договорам рассчитывается в каждом конкретном случае по установленной формуле.

Также целью государственной программы «Экономическое развитие Оренбургской области» на 2014–2015 годы и на перспективу до 2020 года (далее – Программа) является создание условий для обеспечения устойчивого роста экономики и повышения эффективности государственного управления в Оренбургской области. Достижение этой цели в 2017 году осуществляется через реализацию входящих в Программу подпрограмм:

- «Повышение эффективности государственного управления социально-экономическим развитием области»;
- «Развитие инвестиционной и инновационной деятельности в Оренбургской области»;
- «Развитие обрабатывающих отраслей промышленности Оренбургской области»;
- «Развитие малого и среднего предпринимательства»;
- «Развитие торговли в Оренбургской области».

1) Подпрограмма «Повышение эффективности государственного управления социально-экономическим развитием области». Целью подпрограммы является повышение эффективности государственного управления социально-экономическим развитием Оренбургской области. Первым мероприятием в данной программе

является «Организация предоставления государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг». Плановый объем финансирования, предусмотренный на реализацию основного мероприятия-1 составляет 99 989,2 тыс. рублей. Вторым мероприятием является «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Оренбургской области». В рамках выполнения основного мероприятия-2 в 2017 году министерством проведена работа по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Оренбургской области за 2016 год. Третьим мероприятием является «Содействие экономическому развитию Оренбургской области». Плановый объем финансирования, предусмотренный на реализацию основного мероприятия-3 составляет 10 330,4 тыс. рублей. Кассовое исполнение по итогам отчетного периода – 10 304,27 тыс. рублей. Четвертым мероприятием является «Создание условий для комплексного социально-экономического развития Оренбургской области». На реализацию данного основного мероприятия предусмотрены бюджетные ассигнования в размере 104 729,4 тыс. рублей. Кассовое исполнение по итогам отчетного периода составило 101 561,19 тыс. рублей.

2) Подпрограмма «Развитие инвестиционной и инновационной деятельности в Оренбургской области». Целью подпрограммы являются формирование благоприятного инвестиционного климата и расширение инновационного сегмента экономики Оренбургской области. Достижение цели подпрограммы осуществляется путем реализации основного мероприятия – «Проведение мероприятий, направленных на обеспечение благоприятного инвестиционного климата Оренбургской области».

3) Подпрограмма «Развитие обрабатывающих отраслей промышленности в Оренбургской области». Цель подпрограммы – формирование диверсифицированной структуры обрабатывающей промышленности, способной адаптироваться к изменениям мировой конъюнктуры. Основным мероприятием в данной программе является «Обеспечение конкурентоспособности предприятий обрабатывающей отрасли промышленности». Реализация данного основного мероприятия осуществляется путем участия представителей Министерства экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области в проведении областных конкурсов профессионального мастерства, участия должностных лиц министерства экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области в выездных мероприятиях по привлечению инвесторов, оказанию организационной и информационно-консультационной поддержки предприятиям в реализации инвестиционных проектов по организации новых промышленных производств на базе передовых технологий и модернизации существующих производственных мощностей.

4) Подпрограмма «Развитие малого и среднего предпринимательства». Цель подпрограммы – содействие развитию малого и среднего предпринимательства в Оренбургской области. Общий объем финансирования, предусмотренный на реализацию подпрограммы в 2017 году (в соответствии с редакцией Закона Оренбургской области от 20.12.2017 № 744/178-VI-ОЗ «О внесении изменений в Закон Оренбургской области от 21.12.2016 № 204/41-VI-ОЗ «Об областном

бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов») составляет 33 103,4 тыс. рублей, в т.ч. 9 000,0 тыс. рублей – средства федерального бюджета. Кассовое исполнение подпрограммы – 33 101,4 тыс. рублей, что составляет 99,9 % от предусмотренного объема финансирования. Первым мероприятием в данной программе является «Информационное обеспечение субъектов малого и среднего предпринимательства и совершенствование внешней среды для развития предпринимательства». Данное основное мероприятие включает в себя финансирование организации проведения публичных мероприятий по вопросам предпринимательства: семинаров, совещаний, конференций, «круглых столов», съездов, конкурсов, «горячих линий». Плановый объем финансирования на 2017 год за счет средств областного бюджета по состоянию на 31 декабря т.г. составил 380,1 тыс. рублей. Кассовое исполнение по итогам отчетного периода составило 378,33 тыс. рублей (99,5 % от запланированной суммы). Вторым мероприятием является «Поддержка малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства». Бюджетные ассигнования на реализацию данного основного мероприятия в 2017 год Законом Оренбургской области от 21.12.2016 № 204/41-VI-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» не предусмотрены. По итогам отчетного периода произведена оплата субъектам МСП, признанных победителями в 2016 году, в рамках следующих мероприятий:

- продвижение продукции субъектов МСП Оренбургской области на региональные и международные рынки с использованием инструментов маркетинга – произведена оплата по 5 заявкам субъектов МСП на общую сумму 403,4 тыс. рублей;

- субсидирование процентных ставок по кредитам, получаемым субъектами МСП в кредитных организациях, – произведена оплата по 7 заявкам субъектов МСП на общую сумму 6 323, 2 тыс. рублей.

Третьим мероприятием является «Государственная поддержка организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов МСП». Данное основное мероприятие включает в себя финансирование следующих направлений:

- Финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг государственного бюджетного учреждения Оренбургской области «Оренбургский областной бизнес-инкубатор». Плановый объем финансирования на 2017 год составил 9 918,0 тыс. рублей. За отчетный период выделено 9 918,0 тыс. рублей на государственное задание по плану-графику, определенному соглашением о предоставлении субсидии на выполнение государственного задания. Количество субъектов малого предпринимательства, размещающихся в бизнес-инкубаторе на 31.12.2017 г. – 28 единиц. Наполняемость бизнес-инкубатора – 89 %.

- Развитие системы комплексной имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в структуре бизнес-инкубаторов и технопарка. В отчетном периоде была произведена оплата государственного контракта, заключенного в 2016 году, на сумму 990,7 тыс. рублей на закупку 20 автоматизированных рабочих мест для обеспечения уставной деятельности МБУ «Орский бизнес-инкубатор».

Четвертым мероприятием является «Содействие развитию лизинга оборудования субъектами малого и среднего предпринимательства». Средства, предусмотренные областным бюджетом по состоянию на 01.07.2017 г. в объеме 87,9 тыс. рублей, перечислены К.Х «Восход» Конькова И.В. в рамках исполнения решения арбитражного суда от 06.03.2017 по делу № 47-11081/2016, вступившего в силу 11.05.2017 года. Пятым мероприятием является «Развитие системы микрофинансирования субъектов малого и среднего предпринимательства».

Плановый объем финансирования, предусмотренный на реализацию основного мероприятия-6 в 2017 году, составил 10 000,0 тыс. рублей. Шестым мероприятием является «Обеспечение деятельности центра поддержки предпринимательства Оренбургской области». На реализацию указанного мероприятия в 2017 году предусмотрено 1 000 тыс. рублей из средств бюджета Оренбургской области и 1 500 тыс. рублей из федерального бюджета. В рамках реализации данного мероприятия постановлением Правительства области от 20.06.2017 года № 459-п утвержден порядок предоставления из областного бюджета субсидий некоммерческой организации на финансовое обеспечение деятельности Центра поддержки предпринимательства Оренбургской области. Седьмым мероприятием является «Развитие центра координации поддержки экспортно ориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства».

На реализацию указанного мероприятия в 2017 году предусмотрено 1 000,0 тыс. рублей из средств бюджета Оренбургской области и 1 500,00 тыс. рублей из федерального бюджета. 26.07.2017 принято постановление Правительства Оренбургской области № 560-п «Об утверждении порядка предоставления из областного бюджета субсидии на возмещение затрат, связанных с функционированием центра координации поддержки экспортно ориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства Оренбургской области». Кассовый расход по итогам отчетного периода составил 2 500,0 тыс. рублей на возмещение затрат, связанных с функционированием центра координации поддержки экспортно ориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства Оренбургской области.

5) Подпрограмма «Развитие торговли». Цель подпрограммы – реализация государственной политики в сфере торговой деятельности в Оренбургской области.

Бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий по подпрограмме «Развитие торговли» в 2017 году Законом Оренбургской области от 21.12.2016 № 204/41-VI-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» не предусмотрены. Первым мероприятием в данной программе является 1. «Формирование и ведение торгового реестра». В рамках реализации мероприятия совместно с администрациями городских округов и муниципальных районов ведется работа по формированию торгового реестра. В течение отчетного периода органами местного самоуправления в торговый реестр внесено 8 485 торговых объектов (104 % от запланированного количества для внесения в торговый реестр в 2017 году). Всего на 01.01.2018 в базе торгового реестра размещена информация о 12 177 торговых объектах и 7 329 хозяйствующих субъектах. Вторым мероприятием является «Развитие сельской торговли». Реализация мероприятия не осуществляется в связи с отсутствием бюджетных ассигнований на 2017 год.

Однако в текущем году в связи с поздним поступлением средств из областного бюджета в декабре 2016 года в бюджетах 28 муниципальных образований образовались неиспользованные остатки субсидии в сумме 1 807 600,42 рублей. Указанные средства в полном объеме возвращены в областной бюджет в январе текущего финансового года. Третьим мероприятием является «Содействие товаропроизводителям, крестьянским (фермерским) хозяйствам в реализации произведенной ими продукции путем организации нестационарной и мобильной торговли». Согласно утвержденным схемам размещения нестационарных торговых объектов, на территории Оренбургской области функционируют 3 445 нестационарных торговых объектов, включая специализированные тонары по продаже молокопродуктов, мяса птицы и колбасных изделий, в том числе 2 448 нестационарных объектов круглогодичного размещения.

В заключение хотелось бы предоставить сведения о достижении данной государственной программы. Наименование показателя (индикатора) в процентах:

– индекс физического объема валового регионального продукта: за год было запланировано 99,2, фактом на отчетную дату – 99,2;

– индекс физического объема инвестиций в основной капитал: за год было запланировано 95,9, фактом на отчетную дату – 107,7;

– индекс промышленного производства в обрабатывающих отраслях промышленности: за год было запланировано 101,7, фактом на отчетную дату 103,2;

– доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей), занятых у субъектов МСП, в общей численности занятого населения: за год было запланировано 15,5, фактом на отчетную дату – 16;

– годовой объем закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых отдельными видами юридических лиц у субъектов МСП, в совокупном стоимостном объеме договоров, заключенных по результатам закупок: за год был запланирован 18, фактом на отчетную дату – 66,36;

– годовой стоимостной объем договоров, заключенных с субъектами МСП по результатам закупок, участниками которых являются только субъекты малого и среднего предпринимательства: за год было запланировано 10, фактом на отчетную дату – 54, 38;

– доля граждан, планирующих открыть собственный бизнес в течение ближайших 3-х лет (процент от общего числа опрошенных граждан): за год было запланировано 4, фактом на отчетную дату – 58;

– доля кредитов субъектам МСП в общем кредитном портфеле юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: за год было запланировано 16, фактом на отчетную дату – 23,3;

– оборот субъектов МСП в постоянных ценах по отношению к показателю 2014 года: за год было запланировано 116, фактом на отчетную дату – 116,5;

– индекс физического объема оборота розничной торговли: за год было запланировано 100,2, фактом на отчетную дату – 104,2;

В составе государственной программы мною были предоставлены показатели (индикаторы). Все показатели выполнены в полном объеме.

Литература

1. О развитии малого и среднего предпринимательства в Оренбургской области: Закон Оренбургской области от 29 сентября 2009 г. № 3118/691-IV-ОЗ. URL: Справочная правовая система Гарант. <http://www.garant.ru/> (дата обращения 08.04.2017).

2. Поддержка предпринимательства. URL: Официальный сайт Министерства экономического развития, промышленной политики и торговли Оренбургской области http://www.orenburg.ru/activities/entrepreneurship/business_support/ (дата обращения 28.01.2018).

О.И. Милоданова
г. Барнаул

О некоторых аспектах управления муниципальными финансами

В современных условиях кризиса одной из самых острых задач стоит задача улучшения качества жизни населения, в разрезе которой все большую актуальность приобретают вопросы развития финансового потенциала территории и финансового обеспечения местных органов власти.

Необходимость муниципальных финансов предопределена процессами децентрализации финансовой системы с целью более полного учета интересов населения в удовлетворении потребностей на местном уровне. В России децентрализация финансовых отношений, становление местного самоуправления и его финансовых основ связаны с общей децентрализацией государственной власти.

Согласно Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, разработанным Министерством финансов РФ, предоставляется большая самостоятельность нижестоящих бюджетов, в том числе и местных: «...Будут предусмотрены возможности передачи на местный уровень отдельных видов неналоговых доходов, выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований и взимания «отрицательных» трансфертов с учетом отдельных неналоговых доходов, заключения соглашений о предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов с обязательствами по достижению показателей социально-экономического развития и мерами ответственности за нарушение этих обязательств» [3]. Однако расходы муниципалитета постоянно возрастают, и доходы не успевают их покрывать. Кроме того, бюджеты муниципалитетов, по ряду причин, не совсем готовы к такой нагрузке и самостоятельности. В связи с этим образуется дефицитный бюджет, а значит, возникает проблема оптимизации доходов и расходов. Ухудшают положение коррупция, бюрократия, отсутствие финансовой грамотности у населения, непосредственно принимающего участие в управление муниципальными финансами. В этом заключается актуальность рассматриваемой темы.

Согласно Основным направлениям бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов: «В 2016 году проведена инвентаризация расходных полномочий органов местного

самоуправления, по итогам которой произведен расчет минимальных (модельных) бюджетов [3].

Повышение уровня самостоятельности бюджетов муниципалитета, при недостаточной готовности к этому может увеличить определённые риски: «В 2016 году в полной мере вступили в силу положения Правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов, предусматривающие возврат средств в федеральный бюджет в случае нарушения обязательств по достижению показателей результативности использования субсидий и/или графика проектирования /строительства/ приобретения объектов капитального строительства». Данные субсидии жизненно необходимы для многих муниципалитетов: одной из основных целей является обеспечение финансовой поддержки при исполнении расходных обязательств по выполнению органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения [4]. Но при неэффективном использовании выделенных денежных средств, нарушении обязательств по достижению показателей и т.д. (некачественно разработанные и принятые управленческие решения (уровень профессионализма, заинтересованности и мотивации к исполнению решений), недостатке опыта рационального использования средств и др.) бюджет страдает. И это напрямую взаимосвязано с доходной и расходной частью бюджета. Есть и положительная сторона: предоставление подобных субсидий из федерального бюджета, предусматривающее возврат средств, при невыполнении некоторых условий обеспечивает хорошую мотивацию для более продуманного планирования, составления и исполнения бюджета.

Анализируя бюджет города Барнаула за период с 2014 по 2016 гг., можно сказать, что профицит наблюдался только в 2014 году (133 074,5 тыс. руб.), в то время как последующие два года бюджет дефицитный (2015 год, 2016 год: 332 608,2 тыс. руб., 138 816,3 тыс. руб., соответственно) [2]. Согласно статье 92 Бюджетного кодекса РФ, «размер дефицита (предельный уровень) местного бюджета, утвержденный нормативным актом представительного органа местного самоуправления о бюджете на соответствующий год, не может превышать 10% объема доходов местного бюджета...». Уровень дефицита за 2015 и 2016 годы составил 3,4 % и 1,4 % соответственно. Несмотря на то, что уровень не предельный, и процент дефицита в 2016 году, по сравнению с 2015 годом, снизился в 2 раза, бюджет города «ушел» с положительных показателей, начиная с 2014 года. А значит, для города Барнаула проблема управления муниципальными финансами является значимой, так существуют трудности в сбалансированности доходов и расходов.

С чем же связано снижение доходной части бюджета г. Барнаула с 2014 г.? Согласно брошюре «Бюджет для граждан к решению Барнаульской городской думы «О бюджете города на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»: причина снижения налоговых и неналоговых доходов – уменьшение нормативов отчислений по зачисляемым в бюджет налогам в результате передачи на краевой уровень полномочий по обеспечению получения гражданами дошкольного образования (при этом мы уже отметили стабильно высокие расходы бюджета города на сферу

образования), а также в связи с изменениями Бюджетного кодекса (на треть, с 30% до 20%, сокращены отчисления по НДФЛ, в 2 раза уменьшены нормативы по минимальному и некоторым другим налогам) [1].

Значительный объем передаваемых на региональный уровень расходных обязательств местных бюджетов потребовал принятия на федеральном уровне мер, позволяющих обеспечить сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. С 1 января 2014 года в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» с муниципального на региональный уровень власти переданы полномочия по обеспечению государственных гарантий реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам в целях финансового обеспечения образовательного процесса, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг). В связи со значительным объемом передаваемых расходных обязательств урегулирование изменения разграничения полномочий только с применением механизма межбюджетного регулирования являлось недостаточным, что, в свою очередь, обусловило принятие на федеральном уровне мер, позволяющих обеспечить сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации путем перераспределения доходных источников между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами. В этой связи Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 1 января 2014 года снижены на 5% установленные Бюджетным кодексом нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц, зачисляемые в бюджеты муниципальных районов и городских округов. Также снижен размер норматива отчислений от налога на доходы физических лиц, обязательный к применению субъектом Российской Федерации в рамках межбюджетного регулирования в соответствии с пунктом 3 статьи 58 Бюджетного кодекса. Соответственно, нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц, зачисляемые в доходы региональных бюджетов, были увеличены на 10%, что, в свою очередь, снизило доходную часть бюджетов муниципалитетов, г. Барнаула в том числе. Тем самым подтверждаются сложности, связанные с самостоятельностью муниципального уровня финансов.

Органы государственной власти РФ и субъектов РФ участвуют в решении вопросов местного значения путем выполнения федеральных целевых программ и региональных программ. Распределяют средства, выделяемые для финансирования федеральных целевых программ и региональных программ и других мероприятий, между муниципальными образованиями, осуществляют контроль за эффективным и целевым использованием этих средств. Разрабатывают государственные минимальные социальные стандарты, устанавливают социальные нормы. Оказывают методическую помощь органам местного самоуправления в работе

по формированию и исполнению местных бюджетов. Что касается методической помощи органам местного самоуправления: согласно Основным направлениям бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов – Минфином России разработаны методические рекомендации по оценке качества управления муниципальными финансами, методические рекомендации и модельные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации для проведения региональных конкурсов в сфере реформирования муниципальных финансов, а также методические рекомендации по формированию и использованию региональных фондов финансовых резервов [6]. В качестве примера приведем Рекомендации по повышению эффективности использования экономического потенциала муниципальных образований для формирования и увеличения доходной части местных бюджетов, размещенные на сайте Минфина Алтайского края.

Нужно сказать, что эффективность управления муниципальными финансами напрямую взаимосвязана с качеством и уровнем жизни населения, направлениями и результативностью развития территории муниципалитета. А система управления муниципальными финансами недостаточно совершенна для успешного и качественного самостоятельного существования. Показатели об исполнении бюджета г. Барнаула за 2014, 2015 и 2016 годы говорят о необходимости принятия определенных мер с целью оптимизации доходов и расходов бюджета муниципалитета.

В целях полноты и эффективности использования муниципального потенциала для формирования и увеличения доходной части местных бюджетов органам местного самоуправления необходимо:

1. совместно с главными администраторами доходов принять меры по увеличению объема поступления налогов, сборов и других обязательных платежей, неналоговых доходов и доведению темпов роста по основным налогам до среднерайонных, среднегородских и среднекраевых показателей, а также сокращению задолженности по их уплате;
2. принять меры по недопущению образования недоимки бюджетных учреждений по налогам в бюджеты всех уровней, ведущей к начислению пени и штрафных санкций;
3. администрациям муниципальных районов и городских округов продолжить работу в целях привлечения к налогообложению.

Осознание проблемы – первый и значимый шаг в её решении: Постановлением администрации города утверждена Программа «Управление муниципальными финансами города Барнаула на 2015–2019 годы». Целью Программы является обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджета города Барнаула. К числу проблем можно отнести: неэффективность расходов бюджетов, наличие фактов нецелевого использования средств, недостаточное развитие муниципальной финансовой статистики, отсутствие системы мониторинга состояния и качества управления государственными и муниципальными финансами, нечеткость методик регулирования межбюджетных финансовых потоков, поиск источников финансирования, проблема регулирования межбюджетных отношений на уровне субъект Федерации – муниципальные образования и др., что затормаживает развитие системы управления муниципалитетами.

Тем не менее, согласно Программе, в последние годы в городе Барнауле осуществлен ряд мероприятий, направленных на повышение качества управления муниципальными финансами:

– создана нормативная правовая база по вопросам повышения качества организации бюджетного процесса и эффективности использования средств бюджета города;

– определен состав участников бюджетного процесса, особенности их бюджетных полномочий и порядок их взаимодействия по составлению и рассмотрению проектов бюджета города, утверждению, исполнению и контролю за исполнением бюджета, осуществлению бюджетного учета, составлению, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности;

– переход к среднесрочному финансовому планированию, и делаются достаточно уверенные шаги к прозрачности и открытости планирования и подведения итогов об исполнении бюджета города и др. [5].

Литература

1. Бюджет для граждан к решению Барнаульской городской думы «О бюджете города на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // Барнаульская городская дума [Электронный ресурс]. Электрон. текст. дан. Барнаул, [2015]. Режим доступа: http://old.barnaul.org/upload/medialibrary/95b/byudzheth-dlya-grazhdan-ro-byudzhetu-goroda-barnauala-na-2014_2016-gody.pdf (дата обращения: 15.01.2018).

2. Информационный портал о финансах муниципальных органов власти Российской Федерации: [офиц. сайт]. Электрон. текст. дан. Барнаул, [2015]. Режим доступа: <http://munifin.ru/city/?id=4&date=2015-01-01> (дата обращения: 10.01.2018).

3. МИНФИН России. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов: [офиц. сайт]. Электрон. текст. дан. Москва, [2017]. Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=119695 (дата обращения: 1.01.2018).

4. О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 41. Ст. 5536.

5. Об утверждении муниципальной программы «Управление муниципальными финансами города Барнаула на 2015–2019 годы»: постановление администрации г. Барнаула от 16 мая 2014 года № 1001 // Вечерний Барнаул. 2015. 1 января.

6. Основные направления бюджетной политики на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

О несовершенствах правовой конструкции института отзыва как меры муниципально-правовой ответственности

Институт юридической ответственности многогранен. Как в общей теории, так и в различных отраслях права не существует единого мнения обо всех его составляющих. Одним из таких дискуссионных вопросов выступает дифференциация конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности, а также само существование последней. В науке обоснованно доказано положительное решение этого вопроса [7, с. 266]. При этом единственной получившей широкое научное признание и определенное практическое распространение мерой муниципально-правовой ответственности является отзыв депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Отдельные ученые считают отзыв единственной формой муниципально-правовой ответственности, которая реально существует и законодательно закреплена [6, с. 53].

Институт отзыва депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления является не только мерой ответственности, но и, по нашему мнению, выступает одним из важнейших способов проявления народовластия, эффективным средством контроля избирателей за деятельностью выборных органов местного самоуправления и должностных лиц. Значение института отзыва в демократическом правовом государстве крайне велико – он представляет собой необходимый механизм реализации обратной связи между депутатом и избирателями, средство, обеспечивающие диалог между выборным должностным лицом и населением.

Однако анализ теоретических и нормативных положений, формирующих основу применения отзыва в Российской Федерации, позволяет сделать вывод о недостаточной разработанности данного института и наличия ряда пробелов в его правовой регламентации. Необходимо отметить, что на сегодняшний день реализация института отзыва практически не встречается. Ситуация, в которой какой-либо институт власти в полной мере не урегулирован либо в законодательстве содержатся пробелы, коллизии, множество отсылочных норм, порождает разночтения, создает возможность для обхода закона со стороны субъектов правоотношений, что, в свою очередь, является одним из коррупциогенных факторов, к которым, по нашему мнению, можно отнести и правовые положения, регламентирующие порядок отзыва.

Отзыв депутата представительного органа муниципального образования или выборного должностного лица местного самоуправления рассматривается в качестве чрезвычайной процедуры, которая осуществляется только в тех случаях, когда контакт депутата с населением потерян и доверие к нему уже невозможно восстановить [8, с. 163]. Стоит отметить, что закрепление данного института в законодательстве является одним из проявлений непосредственной демократии,

обеспечивающее населению страны возможность самостоятельно голосовать и выражать своего мнение по данному вопросу. Главными целями процедуры отзыва выступают: усовершенствование деятельности представительных органов власти, усиление и обеспечение реальной ответственности депутатов перед населением, повышение эффективности выполнения своих служебных обязанностей.

Однако традиционно в науке отзыв депутата рассматривается в качестве меры муниципально-правовой ответственности, и закреплена возможность его применения на федеральном уровне в ст. 24, п. 8 ч. 10 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее – Закон об общих принципах, Закон). Основания и порядок реализации отзыва должны быть предусмотрены в муниципальных нормативных правовых актах с учетом исторических и иных местных традиций. В Законе единым общефедеральным стандартом предусмотрено только одно основание отзыва депутата – совершение им конкретного правонарушения и его подтверждение в судебном порядке. Указанная формулировка порождает несколько правоприменительных вопросов: какие конкретные действия (бездействия) или решения могут выступать в качестве оснований данной муниципально-правовой ответственности, право или обязанность муниципальных образований закреплять перечень этих правонарушений.

В Постановлении ЦИК России от 25.12.1998 г. № 158/1080-II «О Модельном законе о порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» [2] в статье 6 в качестве оснований отзыва предусматривается утрата доверия, которая может выражаться, например, в невыполнении депутатом предвыборной программы, отказ от ведения приема избирателей.

Региональное законодательство, регламентируя основания применения отзыва депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в большинстве случаев не содержит подробных, основательно прописанных положений. Некоторые законы субъектов Российской Федерации не в полном объеме даже «рецепируют» федеральные нормы. Так, закон Красноярского края от 26.09.1996 г. № 1 1-322 «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» [3] в статье 1 закреплял основание отзыва депутата как «неоправдание доверия» – невыполнение депутатских обязанностей или нарушение законодательства, при этом на судебный порядок подтверждения противоправности указания не было. В соответствии с чем данная статья была признана неконституционной Постановлением Конституционного суда РФ от 02.04.2002 г. № 7-П [5]. Высший орган конституционной юстиции России посчитал, что недопустимо указывать общую формулировку основания в отрыве от каких-либо конкретных правонарушений. Кроме того, необходимо отметить, что, на наш взгляд, само принятие такого норматива субъектом Федерации противоречит Закону об общих принципах, закрепляющему положение о том, что основания отзыва устанавливаются уставом, муниципальным правовым актом, а не региональным законом.

Муниципальные правовые акты, регламентирующие процедуру отзыва, в большинстве случаев строятся по двум моделям: либо порядок не предусмотрен в принципе, либо продублировано федеральное положение. Так, положениями главы пятой Устава муниципального образования «город Оренбург» [4], которая устанавливает порядок и основания досрочного прекращения полномочий Главы города Оренбурга, Городского Совета, Председателя Городского Совета, депутата Городского Совета, вопрос правовой регламентации оснований и процедуры реализации института отзыва подробно, с учетом местных особенностей не урегулирован. Документ ограничивается лишь дублированием положений Закона. Также необходимо отметить, что Устав муниципального образования «город Оренбург» не содержит положений об отзыве избирателями депутата Оренбургского городского Совета.

Таким образом, можно сделать вывод, что ни федеральное законодательство, ни муниципальные правовые акты в абсолютном большинстве случаев не конкретизируют основания привлечения депутата к муниципально-правовой ответственности в форме отзыва.

Однако основным недостатком, фактически «парализующим» использование на практике процедуры отзыва, является громоздкая правовая конструкция механизма отзыва депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, что делает эту форму муниципально-правовой ответственности недействительной.

Исходя из обозначенных проблем регулирования и практики применения отзыва можно сделать вывод – основными, необходимыми для широкого распространения института отзыва мерами по его изменению и усовершенствованию являются следующие. Во-первых, необходимо ввести четкий перечень не допускающих неоднозначного толкования оснований отзыва, который с учетом специфики местного самоуправления может носить открытый характер. Во-вторых, возможность подтверждения противоправности деяния депутата не только судебными, но и иными органами и должностными лицами, в том числе применительно к административным правонарушениям, также существенно расширит ареол применения отзыва. В-третьих, наибольший эффект, по нашему мнению, принесет либерализация требований, упрощение процедуры голосования граждан по отзыву депутата.

Совершенствование правовой регламентации института отзыва как меры ответственности в сфере местного самоуправления, муниципально-правовой, окажет влияние на моральное сдерживание незаконных действий депутатов представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления или выборного должностного лица, а также будет стимулировать указанных субъектов на качественное и профессиональное исполнение своих обязанностей, что можно рассматривать в качестве позитивной ответственности.

Литература

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: [Федеральный закон: от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ: по состоянию на 29 декабря 2017 г.] // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

2. О Модельном законе о порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления: [Постановлении ЦИК России от 25 декабря 1998 г. № 158/1080-II] // Вестник Центризбиркома РФ. 1999. № 1.

3. О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления: [закон: принят Законодательным собранием Красноярского края 20 августа 1996 г.: по состоянию на 31 октября 2002 г.] // Красноярский рабочий. 1996. № 204 – 205.

4. Устав муниципального образования «город Оренбург»: [утв. решением Оренбургского городского Совета от 28 апреля 2015 г. № 1015] // Вечерний Оренбург. 2015. № 11а.

5. По делу о проверке конституционности отдельных положений закона Красноярского края от 26 сентября 1996 г. № 11-322 «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа от 12 января 2000 г. № 1 14-03 «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе»: [постановление Конституционного суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П] // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 50. Ст. 560.

6. Великанов К.В., Колдубай Д.В. Проблемы совершенствования организационно-правового механизма отзыва депутатов представительного органа муниципального образования, выборных должностных лиц местного самоуправления // Территория науки. – 2017. – № 3. – С. 53 – 57.

7. Соколова А. И. Об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. – 2012. – Т. 5. – № 37-1. – С. 266 – 269.

8. Хазов Е. Н., Хазиева Р. Р. Особенности депутатского мандата представительных органов власти местного самоуправления // Вестник Московского университета МВД России. – 2011. – № 1. – С. 163 – 166.

Ю.В. Пузиенко
г. Оренбург

Реализация политики формирования финансовой грамотности в Оренбургском филиале РАНХиГС

Уж сколько раз твердили миру: ученье – свет! В условиях сегодняшних экономических реалий данное утверждение особенно актуально. Назрела острая необходимость продолжить работу по формированию познавательного интереса к вопросам, связанным с финансовой грамотностью населения. Знакомство с особенностями представителей различных социальных групп, которые являются носителями того или иного информационного багажа, без сомнения, является базовым в процессе формирования финансовой грамотности.

Финансовый рынок сегодня является важнейшим институтом рыночной экономики, который аккумулирует временно свободные денежные средства, обеспечивает перераспределение капитала между кредиторами и заемщиками.

В рамках финансового рынка индивидуальные и коллективные инвесторы реализуют свои финансовые амбиции, осуществляют финансовые инвестиции посредством покупки различных финансовых продуктов в целях увеличения активов и получения прибыли. Механизм финансового рынка действует при активном участии посредников, в качестве которых выступают различные финансово-кредитные институты. Они направляют поток денежных средств от собственников к заемщикам и обратно посредством различных финансовых инструментов, которые продаются и покупаются по ценам, складывающимся на основе спроса и предложения.

Показательно, что на этапе первичного становления институтов финансового рынка в России сложились благоприятные условия для осуществления крупномасштабных мошеннических операций, направленных на присвоение средств инвесторов.

Интенсивному развитию мошеннических финансовых компаний способствовал комплекс факторов объективного и субъективного порядка. Так, период наиболее интенсивного появления мошеннических компаний приходится на конец 1993 года. Здесь сыграла свою роль некоторая идеализация частных рыночных институтов, отсутствие опыта поведения в этой сложной сфере. В сочетании с утратой доверия к структурам Сбербанка России, в связи с обесценением сбережений и высокой инфляцией это создало иллюзию инвестиционной привлекательности финансовых структур. Поддержанию этой иллюзии в немалой степени способствовала нейтральная реакция государственных институтов. Никаких мер по предупреждению и пресечению злоупотреблений не было принято ни со стороны следственных органов, ни со стороны Министерства финансов.

В условиях «золотого века» начала 1990-х гг. снизилась активность «финансовых пирамид», но не исчезла. В конце 2000-х гг. в связи с нестабильностью финансовых рынков и спадом экономики «финансовые пирамиды» вновь приобрели актуальность. Ими и сегодня (в том числе в Оренбургской области) проводится активная информационная и рекламная политика, что на фоне недостаточного уровня финансовой грамотности населения приводит к тому, что клиентами «финансовых пирамид» становятся граждане, представляющие наименее защищенные слои населения. Очевидно, что деятельность «финансовых пирамид» представляет собой широкомасштабную социальную угрозу, подрывает доверие граждан к финансовому сектору в целом, формирует у населения негативное отношение к деятельности органов власти.

Уверены, что «Государство просто обязано интенсивнее реагировать на случаи мошенничества на финансовом рынке», – заявил Д.А. Медведев. За мошенническими схемами «пирамидального свойства» должны следить и финансовые, и правоохранительные органы. И если кто-то обещает слишком высокие проценты, государство должно немедленно реагировать, в случае обнаружения признаков преступления возбуждать уголовные дела, а не ждать, пока все это посыплется.

Государство, стратегическими задачами которого являются, в том числе, и стабильный поток инвестиций, и гарантированный экономический суверенитет каждого гражданина, должно обеспечивать доверие к институтам, работающим на фондовом рынке. Именно поэтому повышение емкости и прозрачности

финансового рынка стало одним из приоритетных направлений деятельности органов государственной власти, призванной защитить инвесторов на финансовом рынке, а также повысить информированность граждан о возможностях безопасного инвестирования сбережений.

Стратегией развития Оренбургской области до 2020 года и на период до 2030 года одной из целей развития является выход региона на стандарты благосостояния, соответствующие стандартам развитых стран мира.

Улучшение качества жизни населения невозможно обеспечить исключительно за счет бюджетных средств. Жизненно важные для существования и развития любого человека блага могут достигаться только с использованием собственных средств граждан, получением дополнительного инвестиционного дохода либо распределением финансовых обязательств во времени.

Именно это обусловило особую актуальность вопросов повышения финансовой грамотности в РФ. В силу специфики исторического развития страны большинство населения России не только имеет слабое представление о принципах функционирования финансовых рынков и возможностях инвестирования на них, но и испытывает колоссальное недоверие к институтам финансовых рынков. Все реформы, проводимые за последние 15 лет в России, свидетельствуют о почти перманентной неготовности к ним населения, которое всегда было застигнуто врасплох. Вследствие чего образовался фундаментальный разрыв между действиями государства по развитию рыночных отношений во всех сферах жизни человека и условиями участия людей в этих отношениях.

Так было в период массовой приватизации, в период гиперинфляции, дефолта 1998 года, монетизации, жилищной и пенсионной реформ и прочее. Так будет и дальше с любыми социальными новациями рыночного типа, если государство параллельно с разработкой и внедрением самих механизмов не будет создавать условия для их освоения и применения гражданами в массовом порядке.

Проведённые в последние годы социологические исследования показали, что финансовая грамотность населения как в России в целом, так и на местах в регионах находится на низком уровне. Лишь небольшая часть населения ориентируется в услугах и продуктах, предлагаемых финансовыми институтами.

По итогам проведенного опроса студентами Оренбургского филиала РАНХиГС в апреле 2018 года, 44 % населения города Оренбурга имеют удовлетворительные знания и навыки в области финансов, но при этом 24 % говорит о неудовлетворительности данных показателей, а остальные не совсем понимают, о чем идет речь. Следует учитывать, что респонденты давали субъективную оценку собственным знаниям.

Кроме того, респонденты обладают низким уровнем знаний об отдельных финансовых продуктах и рисках, связанных с их использованием.

Поэтому на данном этапе социально-экономического развития чрезвычайно важным являются разработка и реализация мероприятий, направленных на повышение уровня финансовой грамотности населения и субъектов предпринимательства. Реализация областной программы повышения финансовой грамотности населения позволяет обеспечить достижение ряда стратегических и опосредованных целей

Практическая значимость повышения финансовой грамотности населения Оренбургской области обусловлена возможностью решения социальных проблем, дальнейшего развития малого бизнеса: обладая базовыми знаниями, люди будут более уверенно открывать свое дело.

Для семей с низкими доходами финансовая грамотность будет способствовать укреплению материального положения. Базовые финансовые знания позволят взять под контроль свои финансовые ресурсы, более эффективно управлять имеющимся капиталом и планировать свое экономическое будущее.

Полагаем, что реализация мероприятий может осуществляться в форме партнерства. Важно также, что повышением финансовой грамотности занимаются специально созданные для этой цели некоммерческие организации или государственные образовательные учреждения соответствующего профиля. Иницирует её реализацию Министерство финансов Оренбургской области. Финансирование Программы должно осуществляться за счёт средств областного бюджета, а также внебюджетных источников (в том числе средств организаций – участников финансового рынка).

Для эффективного содействия повышению уровня финансовой грамотности населения сегодня формируются критерии, на основе которых возможно характеризовать уровень финансовой грамотности как отдельного человека, так и населения в целом. На данном этапе такими критериями являются увеличение нормы сбережений, диверсификация сберегательного портфеля и управление рисками, дифференциация понятий «инвестирование» и «сбережение».

Следует отметить, что в сознании жителей современной России отсутствует представление о прямой зависимости между доходностью и рисками. При этом что задачей – минимум для многих представителей российского среднего класса – остается сохранение имеющихся средств, многочисленные «финансовые пирамиды» с завидным постоянством находят себе новых вкладчиков. Таким образом, формируются два крайних сценария поведения: сохранение средств с близкой к нулю доходностью либо стремление получить десятки процентов прибыли. Вместе с тем, сбалансированный сберегательно-инвестиционный портфель домохозяйства предполагает оптимальное соотношение доходности и рисков, означающее среднюю прибыльность вложений. Именно этот вариант выбирает большинство граждан в финансово грамотном обществе.

Проведение опросов на мониторинговой основе в Оренбургской области позволяет оценить эффективность реализуемых мероприятий и при необходимости скорректировать их содержание. Выделяя отдельные социальные группы при анализе результатов опросов, студенты-исследователи дают конкретные рекомендации относительно наиболее востребованных тем и каналов коммуникации с разными целевыми аудиториями.

Оценка предполагает представление полной, объективной, достоверной и актуальной информации о результате проведенных мероприятий, эффективности хода ее реализации. Проведение оценки государственных инициатив, направленных на повышение уровня финансовой грамотности населения, позволит представителям власти придерживаться принципов ответственности за эффективность расходования бюджетных средств и результативность инициатив. Поможет своевременно

учитывать рекомендации в процессе принятия решений, а также ответить на три основных вопроса: насколько правильно то, что делается; насколько правильно это делается; и можно ли это делать еще лучше.

Ежегодное проведение мероприятий позволяет прогнозировать результаты от их реализации. Вначале все планы, процедуры, действия и материалы должны проходить оценку на пригодность их использования в данном мероприятии.

Как только мероприятия в полной мере начнут реализовываться, созреет необходимость проведения технологического оценивания соответствия количества людей, на которых программа была направлена (целевая аудитория), количеству людей, которых она реально затрагивает.

Данная оценка воздействия заключается в том, чтобы выявить все изменения, произошедшие с момента реализации мероприятий и получить промежуточные результаты ее функционирования для корректировки объема финансовых средств, составления рейтинга наиболее эффективных мероприятий, выявления погрешностей.

Анализ результатов, или итоговой оценки, осуществляется на данных сбора информации о том, насколько конкретной инициативе удалось достигнуть поставленной цели, а также какие реальные выгоды получили ее участники. Результаты играют определяющую роль при принятии решения о продолжении реализации данных мероприятий.

Оценка обеспечивает обратную связь между поставщиками программы и заинтересованными сторонами, а также служит основанием для принятия взвешенных решений, касающихся реализации инициатив развития финансового образования и повышения уровня финансовой грамотности населения и их своевременной корректировки.

В контексте достижения искомого результата важным является определение мероприятий, которые следует проводить в целях повышения уровня финансовой грамотности населения Оренбургской области, а также разделить их по целевым аудиториям со строгой ориентацией мероприятий на категории населения. Учащиеся школьного возраста и студенты, активные и потенциальные потребители финансовых услуг с низким и средним уровнем доходов, население старшего возраста, предприниматели, представители малого и среднего бизнеса.

Первая группа рассматривается как наиболее перспективная. Именно данная целевая группа должна быть подготовлена к грамотному и эффективному финансовому поведению на рынке, управлению личными финансами, свободно ориентироваться в широком спектре финансовых услуг с минимальными рисками финансовых потерь. Результаты работы с этой группой являются самыми высокими и проводятся сразу по нескольким направлениям. Создание системы эффективных и доступных информационных ресурсов для информирования молодежи о программах, организациях, органах государственной власти, реализующих систему повышения финансовой грамотности населения. Информация размещена на сайтах, популярных в молодёжной среде. Возможно создание рекламных баннеров со ссылками на информационные ресурсы или другие полезные публикации, главное, чтобы текст баннера привлекал внимание и был интересен большинству молодых людей. Например, как взять кредит на высшее образование,

выгодно ли тебе пользоваться кредитной картой или все время не хватает денег? Узнай, как эффективно управлять личными финансами.

Кроме того не следует игнорировать такие средства массовой информации, как газеты учебных заведений или информационные вестники, заметки в стенгазетах и плакатах в школах города, а также информационные часы, пятиминутки, в том числе с привлечением специалистов из банковской сферы.

Возможно использование информационных листовок и распространение их как в учебных заведениях, так и в развлекательных – кинотеатрах, кафе, спорт-клубах, торговых центрах и других местах массового пребывания молодых людей.

Очевидно, что система информационных ресурсов должна отвечать двум требованиям: заинтересовывать, привлекать внимание молодых людей к проблеме низкой финансовой грамотности и предоставлять всю необходимую информацию для желающих получить знания.

Консультирование школьников и студентов по вопросам оказания финансовых услуг и управления личными финансами.

В целях повышения эффективности проводимых мероприятий необходимо создание регионального молодежного финансового центра по аналогии с открывшимися центрами в Уфе и Москве.

Следует отметить, что такой центр обеспечивает приобретение молодежью (школьниками, студентами) финансовых знаний и умений. Курс обучения предназначен для слушателей от 12 лет – это вполне подходящий возраст для начала усвоения финансовых азов, ведь распределение бюджета ребенком начинается с первых карманных денег, выданных родителями. К тому же, согласно российскому Закону, начать заниматься предпринимательской деятельностью можно с 14–16 лет. Занятия должны быть доступны каждому желающему и абсолютно бесплатны для потребителей. Различные учебные программы включают в себя лекции, семинары, мастер-классы, ролевые игры, тренинги, конкурсы, экскурсии и выездные занятия на бирже, в офисах различных организаций и финансовых компаний. Юным финансистам предоставится возможность общения с банкирами, агентами страхования, бизнесменами, представителями государственных структур. По окончании обучения молодым финансистам может быть предложено участие в волонтерском движении. Суть его заключается в передаче полученных знаний следующим абитуриентам. Также ребята смогут оказать информационную помощь пенсионерам, которые иногда не знакомы даже с самыми простыми понятиями и возможностями, связанными с финансовыми операциями.

Уверены, что региональный молодежный финансовый центр призван играть роль постоянно действующей площадки для обмена опытом в области правовой и финансовой грамотности. А также может стать центром для проведения конференций и «круглых столов», лекций, практических занятий, деловых и финансовых игр, мастер-классов, конкурсов, олимпиад.

Разработка Концепции национальной программы содействия повышению финансовой грамотности населения предусматривает включение информационно-образовательных продуктов и методик в существующие учебные программы. Сейчас еще нельзя утверждать о массовом внедрении финансовой грамотности

в образование подрастающего поколения. Однако большинство как международных, так и отечественных экспертов считает: чем раньше молодежь узнает о роли денег в частной, семейной и общественной жизни, тем быстрее сформируются полезные финансовые привычки, которые помогут избежать многих ошибок по мере взросления и приобретения финансовой самостоятельности. А также заложить основу финансовой безопасности и благополучия на протяжении жизни. Формирование финансовой грамотности процесс перманентный. Он протекает в течение продолжительного периода времени на основе принципа «от простого к сложному», в процессе многократного повторения и закрепления, направленного на практическое применение знаний и навыков, а финансовые навыки прививаются так же, как и правила этикета.

Показательно, что на федеральном уровне планируется расширение и апробация современных учебных материалов, программ, инновационных технологий, включая различные интерактивные, дистанционные, онлайн-программы и инструменты.

В условиях Оренбургского региона возможно проведение конкурсов среди учителей и преподавателей как на создание спецкурса финансовой грамотности в качестве самостоятельного предмета или в рамках существующих предметов, так и по созданию локальных мероприятий, ролевых деловых игр, викторин по фондовому рынку, страхованию, банковскому делу и т.п.

Для следующей группы населения, учитывая ее специфику, необходим иной подход и, следовательно, применение специфических методик формирования финансовой грамотности. Эту группу составляют активные потребители финансовых услуг. При этом основная часть данной группы обладает низким уровнем знаний и навыков в сфере финансовой грамотности, а также недостаточным пониманием своих прав как потребителей финансовых услуг. Данная целевая аудитория наиболее склонна к принятию необоснованных решений, при этом неверные решения относительно использования личного бюджета наиболее болезненно сказываются на их жизненном уровне. Кроме того, уровень доходов населения Оренбургской области ниже среднего по Российской Федерации, что обусловлено диспропорциями в уровне оплаты труда в различных секторах. Из чего следует, что данные мероприятия должны быть нацелены не столько на пропаганду современных финансовых инструментов, сколько на создание системы информационной безопасности для домохозяйств. Необходимо обеспечить тот уровень практических знаний населения, который предупредит массовые ошибки и рационализирует стереотипы массового финансового поведения.

Полагаем, ключевые направления мероприятий по финансовому просвещению это, прежде всего, развитие навыков финансового планирования и формирования резервов на случай непредвиденных обстоятельств – «финансовой подушки безопасности» и умения распознавать мошеннические финансовые организации. Преимущественные каналы распространения – телевидение, пресса. В том числе это может быть подготовка и размещение тематических и аналитических теле и радиопередач (с участием представителей государственной и муниципальной власти, финансовых структур, бизнеса), подготовка и размещение социальной рекламы на телевидении, наружной рекламы по вопросам финансовой грамотности (баннеры, стенды), тематические

специальные выпуски и специальные колонки по вопросам финансового образования в газетах, популярных у населения. Они могут распространяться по сетям отделений Сбербанка, других банков, широко работающих с населением.

Кроме того следует уделить должное внимание организации телефонной «горячей линии», которая позволит осуществлять профессиональное консультирование населения по главным для домохозяйств финансовым вопросам. Кроме того, отвечать на вопросы населения возможно на порталах государственной власти в режиме реального времени, разделе «Финансовая грамотность». И, как следствие, создание брошюры-памятки «Финансовая безопасность домохозяйств», которая должна стать своеобразной «техникой безопасности» при столкновении человека с современными финансовыми инструментами. Разделы памятки должны комментироваться экспертами и представителями финансовой элиты с указанием возможностей получения дополнительной информации по всем вопросам, связанным с финансовой грамотностью.

Следующей мерой реализации мероприятия должна стать организация выставок-ярмарок, где население может ознакомиться с финансовыми инструментами (ипотека, потребительские кредиты, страхование имущества) и сравнить предложения от участников финансового рынка. И, наконец, организация консультационной поддержки населения может быть организована в муниципалитетах силами государственных и муниципальных служащих также прошедших обучение оказанию практической помощи жителям Оренбургской области в реализации их прав и возможностей.

Ещё одна группа – население старшего возраста – характеризуется, в основном, незначительными сбережениями. Данная группа в наибольшей степени не приспособлена к условиям меняющегося рынка и является наименее грамотной. Учитывая специфику и многочисленность этой группы, считаем целесообразным проработку и внедрение программ по четырем наиболее актуальным для населения темам. Например: понимание населением основ кредитования. Это позволит населению осознанно оценивать предлагаемые банками кредитные продукты, а главное, пользоваться ими. Стимулирует понимание населением особенностей размещения средств на банковские депозиты, различать их виды, а главное – разбираться в условиях размещения сбережений с сервисными возможностями, выдачей призов. Определит понимание населением правил работы банковских текущих счетов, начиная от процедур их открытия и заканчивая процедурами проведения операций по счетам. Информированность населения способствует повышению доверия населения к банкам и их операциям. А также сформирует понимание населением принципов использования банковских карт, их назначение, операций с картами.

Очевидно, что данная группа населения потенциально рассматривается в качестве наиболее активных пользователей единой универсальной электронной карты гражданина Оренбургской области.

Следующим важным направлением мероприятий для данной группы населения является разъяснение сути и содержания пенсионной реформы с учетом возможностей негосударственных пенсионных фондов.

Следующая группа – предприниматели, представители малого и среднего бизнеса – рассматривается как перспективная с точки зрения важности получения

знаний в сфере кредитования и эффективных способов накопления инвестиционных ресурсов, управления личными финансами, принятия грамотных управленческих решений с точки зрения минимизации рисков.

Развитие малого и среднего бизнеса играет большую роль в решении задач развития экономики. Сегодня эту сферу в Оренбуржье представляют более 15 тысяч малых предприятий, 263 средних предприятия, более 6 тысяч крестьянских (фермерских) хозяйств; свыше 62 тысяч индивидуальных предпринимателей. В ней занята почти треть экономически активного населения области. В рамках различных мероприятий в нашей области реализуется целый комплекс мер государственной поддержки предпринимательства. Однако в то же время Оренбургская область входит в группу регионов Приволжского федерального округа с недоиспользованным потенциалом развития малого бизнеса, что предъявляет дополнительные требования к действиям региональной власти с учетом значения и роли малого и среднего бизнеса в экономике нашего региона, поэтому считаем целесообразным реализацию системы повышения финансовой грамотности для населения данной категории в двух направлениях, организация информационно-консультационной поддержки и подготовка кредитных брокеров как важного элемента всей инфраструктуры рынка кредитных услуг, предоставляемых субъектам малого предпринимательства.

Очевидно, что информационная поддержка должна охватывать основные проблемные вопросы развития предпринимательства в регионе и, прежде всего, вопросы кредитования, особенности открытия и ведения банковских счетов, требования финансовых организаций к клиентам-организациям, принципы размещения средств на расчетных счетах, депозиты юридических лиц и т.д. Специалисты по вопросам кредитования малого и среднего бизнеса – кредитные брокеры знают текущие банковские программы, их различия, умеют анализировать предложения кредитных организаций. Они смогут взять на себя обработку клиентских заявок, формирование кредитного досье, заявительских документов. Тем самым они смогут оказать помощь представителям малого бизнеса в получении кредитов и одновременно упростят работу банков.

Параллельно со становлением института кредитных брокеров целесообразно содействовать созданию института страховых брокеров, который, по сути, выполняет функции правительственного консультанта на рынке, служит посредником между властью и страховыми компаниями. Страхователь на всех стадиях страхования (заключение договора, урегулирование убытков, расторжение договора) при наличии такого института имеет дело только со страховым брокером, а не страховой компанией. Страхователь будет получать раскладку по стоимости страховой защиты сразу по нескольким страховым компаниям. Профессиональный совет специалиста не помешает как при выборе компании, так и при урегулировании убытков, страхователю необходимо будет просто следить за развитием событий, особо не вдаваясь в нюансы.

Мероприятия по формированию и повышению финансовой грамотности могут быть реализованы успешно только на основе государственно-частного партнерства, но при этом необходимо соблюдать, как минимум, два обязательных принципа: проводниками финансовой грамотности должны стать профессионалы, и участие

финансовых структур не должно подменяться маркетинговыми мероприятиями по продвижению своих услуг.

Безусловно, задачу повышения финансовой грамотности населения необходимо осуществлять с учетом формирования социально ответственного поведения поставщиков финансовых продуктов и услуг в отношении потребителей, а также создания прозрачных моделей продвижения и предоставления финансовых продуктов и услуг.

Поэтапная реализация намеченных мероприятий призвана способствовать формированию адекватного и активного сберегательного и инвестиционного поведения населения, в том числе защите граждан от мошенничества на финансовом рынке. Достижение обозначенных целей, в свою очередь, создаст основу для роста благосостояния населения. Кроме того, высокий уровень финансовой грамотности населения будет способствовать экономии государственных расходов на ликвидацию последствий финансовой безграмотности и мошенничества в геополитическом и региональном финансовом рынке.

В Оренбургском филиале РАНХиГС накоплен значительный опыт в организации и проведении мероприятий по формированию финансовой грамотности. В этом направлении наш филиал активно взаимодействует с органами власти, общественными организациями, населением. Убеждены, что реализуемая нами образовательная политика и просветительская работа способствуют решению поставленных правительством задач.

Ю.И. Рахматуллина, Д.Ю. Карпов
г. Оренбург

Стратегическое планирование как важный процесс управления предприятием

В современных условиях функционирование предприятия невозможно без стратегического планирования как важнейшего составляющего стратегического менеджмента. Внедряя стратегическое планирование, предприятие получает возможность решать задачи с перспективными целями, создавать новые качественные товары, усиливать рыночные позиции в конкурентной среде.

Стратегическое управление представляет собой процесс, который протекает в три этапа, представленных на рис. 1, где составной частью является стратегическое планирование.



Рис. 1 – Основные этапы стратегического управления [9].

Изображенные этапы стратегического управления могут оказывать влияние друг на друга и в то же время совпадать во времени.

Под процессом стратегического планирования следует понимать инструмент, помогающий обеспечить базу для управления предприятием. Обеспечение нововведений и изменений в организации предприятия в достаточной мере является его основной задачей [5].

В рамках процесса стратегического планирования существуют четыре основных видов управленческой деятельности: адаптация к внешней среде, распределение ресурсов, внутренняя координация, осознание организационных стратегий.

По определению Ф. Хедоури, М. Альберта, М. Мескона, «стратегия является детальным всесторонним комплексным планом, который предназначен для обеспечения выполнения миссии компании и достижения ее целей» [2]. Основываясь на данном определении, выделены основные характеристики стратегии, в которой:

- определены четкие цели;
- определены механизмы для достижения целей;
- определены ресурсы, обязательные для реализации этих механизмов;
- предположена определенная гибкость функционирования предприятия.

В большинстве случаев стратегическое планирование рассчитывается на длительный срок, также встречаются случаи, когда предприятия ориентируются на среднесрочное планирование [10]. Основной задачей стратегического планирования является обоснование долгосрочных целей развития предприятия.

На рис. 2 представлена основа процесса стратегического развития предприятия [7].

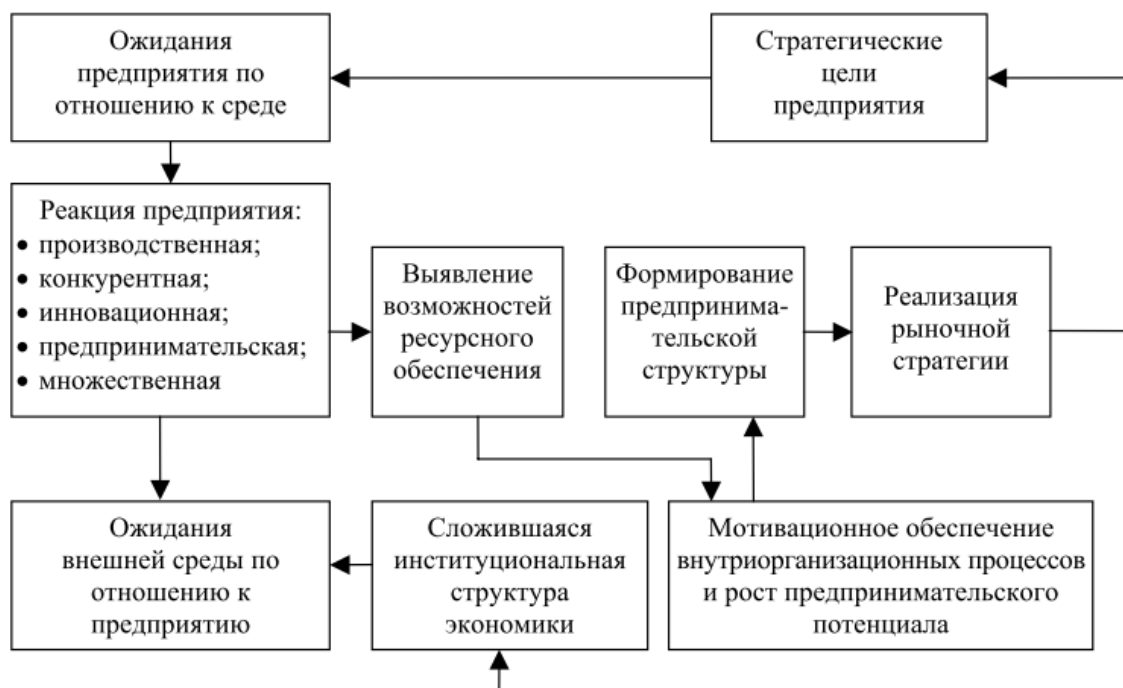


Рис. 2 – Предприятие в процессе стратегического развития [7]

В процессе рассмотрения предприятия как системы, необходимо обращать внимание на непереносимость представления деятельности предприятия с точки зрения совокупности, а также баланса экономических, социальных, экологических, институциональных составляющих его развития.

В условиях современной рыночной экономики предприятия все время взаимодействуют с множеством элементов (факторов) внутренней и внешней среды, которые имеют сильное влияние на его направления и цели развития, конкурентоспособность и финансовые результаты [6]. Бубнов Г.Г. выделяет следующие факторы, которые оказывают воздействие на деятельность предприятия [4]:

1. Факторы внутренней среды:

а. Структура управления предполагает, что у каждого сотрудника или у отдельного подразделения существует ряд обязанностей и взаимоотношения с другими сотрудниками и подразделениями. Структура организации соединяет нижеперечисленные элементы, которые не смогут функционировать без эффективной и четкой структуры:

– *производство* определяется производственной мощностью, эффективностью используемых технологий, уровнем качества производимых товаров, сроком эксплуатации оборудования, техническим уровнем;

– *маркетинг* отличается результатами и масштабом маркетинговых исследований, соответствием реализуемых товаров спросу, качеству и объему производимых товаров, организацией продаж и послепродажного сервиса, эффективным применением рекламы;

– *финансы* состоят из активов организации, доли собственного капитала, доходности, источников финансирования и показателей структуры баланса;

– *управление персоналом* характеризуется процедурами привлечения и отбора персонала, разработками и реализацией программ обучения персонала, системой мотивации персонала, устранением межгрупповых и групповых конфликтов, охраной труда.

2. Факторы внешней среды подразделяются на:

- макроэкономические;
- рыночные;
- технологические;
- законодательные;
- международные.

Текущее состояние предприятия характеризуют факторы внешней среды, изменения которых необходимо заранее спрогнозировать, для того чтобы эффективно вести и развивать деятельность предприятия в долгосрочной перспективе.

Наряду с факторами внутренней и внешней среды на деятельность предприятия оказывают влияние принципы планирования, определяющие содержание процесса планирования [3]. Соблюдение последовательности применения принципов планирования создаст основу для уменьшения возможности отрицательных результатов деятельности, и увеличит эффективность работы предприятия. Рассмотрим следующие базовые принципы планирования [8]:

1. **Принцип единства**, предполагающий, что планирование в коммерческом предприятии должно иметь характер, который выразался бы в интеграции и координации деятельности служб, отделов и подразделений.

2. **Принцип участия** предполагает, что каждый сотрудник предприятия будет участником плановой деятельности, вне зависимости от занимаемой должности и выполняемых функций, получается, что процесс планирования охватывает всех, кто непосредственно с ним связан.

3. **Принцип непрерывности** – процесс планирования осуществляется постоянно, и разработанные планы меняются друг с другом непрерывно.

4. **Принцип гибкости** планирования предполагает придание плану и процессу планирования способности адаптироваться к меняющимся ситуациям, воздействовать внешним факторам.

5. **Принцип реальности** планов заключается в их всесторонней обоснованности, соответствии возможностям и реальным условиям деятельности предприятия.

Таким образом, внедрение стратегического планирования в предприятии открывает новые возможности, среди которых – создание новых инновационных и качественных товаров, решение любых задач с перспективой в будущее, усиление конкурентоспособных позиций. Управление деятельностью возможно при рассмотрении предприятия как системы, у которой есть свои особенности и в которой возникает и формулируется спрос на тот или иной товар, способный удовлетворить потребителя. В стратегическом планировании огромную роль играют факторы внутренней и внешней среды, которые необходимы для анализа и прогнозирования с целью своевременного воздействия.

Как и внутренние, и внешние факторы, особое место в стратегическом планировании занимают принципы планирования, соблюдение которых позволит снизить возможность отрицательного результата в деятельности предприятия. Учитывая все факторы и принципы планирования, предприятие сможет в большей степени удовлетворять потребность целевой аудитории, что положительно скажется на его деятельности и на его прибыли.

Литература

1. Андрианов В. Стратегическое управление и устойчивое развитие экономики России // Проблемы теории и практики управления. – 2014. – № 2. – С. 79–88.

2. Боженко Т.А. Стратегия и цель развития предпринимательской деятельности предприятия // Сибирский торгово-экономический журнал. – 2010. – № 11. – С. 10–13.

3. Бондаренко Е.И. Стратегическое планирование и прогнозирование в системе управления современными предпринимательскими структурами // Российское предпринимательство, 2015. – Т. 16, № 5. –С. 691–700.

4. Бубнов, Г.Г. Стратегическое планирование как важнейшая функция управления // TRANSPORT BUSINESS IN RUSSIA. – 2011. – № 11. – С. 24–26.

5. Калиева О.М. Маркетинг территории: актуализация маркетингового управления формирования бренда // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. – 2016. – № 9–2 (24). – С. 68–71.

6. Калиева О.М. Эволюция научных взглядов на сущность конкурентоспособности в экономике // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2015. – № 1. – С. 25–30.

7. Карпова Н.П. Методология стратегического планирования в маркетинге и логистике // Аудит и финансовый анализ. – 2013. – № 2. – С. 255–258.

8. Кормишкин Д.В. Научные взгляды на стратегическое планирование маркетинга и его роль в управлении предприятием // Экономика и предпринимательство. – 2013. № 5. – С. 591-596.

9. Матузенко Е. Взаимосвязь функций и задач коммерческой деятельности с конкурентной рыночной средой // Риск: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. – 2014. – № 1. – С. 125–127.

10. Спирина А.М. Методическое обеспечение стратегического планирования на предприятиях молочной промышленности: дис. ...канд. экон. наук. – Оренбург, 2015. – С. 226.

А.С. Романова, Ю.В. Пузиенко
г. Оренбург

Коррупция как морально-нравственная проблема общества

«Когда вы видите, что торговля ведется не по согласию, а по принуждению, когда для того, чтобы производить, вы должны получать разрешение от тех людей, кто ничего не производит, когда деньги уплывают к дельцам не за товары, а за преимущества, когда вы видите, что люди становятся богаче за взятку или по протекции, а не за работу, и ваши законы защищают не вас от них, а их – от вас, когда коррупция приносит доход, а честность становится самопожертвованием, знайте, что ваше общество обречено».

Данная цитата как нельзя точно описывает, чем чревато для страны падение морально-нравственных ценностей в верхах власти. Духовный упадок нации и ее верхов является важнейшей предпосылкой кризиса. Многочисленные факты говорят о духовном кризисе общества и элит, вызванном отсутствием глобальных государственных целей, иначе говоря, «национальной идеи».

Широкий размах коррупции в сегодняшней России – давно доказанный факт. Ею поражены практически все сферы общественного устройства. Глубину этой проблемы подтверждают исследования. По Индексу восприятия коррупции Россия находится среди пятидесяти наиболее неблагополучных стран. Наши соседи по рейтингу – африканские государства и Украина.

В декабре 2017 года Генеральный прокурор РФ Ю.А. Чайка заявил, что за последние три года ущерб от коррупции составил 148 миллиардов рублей. Это втрое больше, чем расходы федерального бюджета на фундаментальную науку. В 2016 году российскими судами всех уровней вынесено чуть более 13 тысяч обвинительных приговоров. Большинство правонарушителей отделались условными

сроками либо штрафами. В 2014 году из 11 тысяч осужденных к реальным срокам заключения были приговорены лишь 1300 человек. [3]

Для снижения уровня коррупционных правонарушений необходимо выполнить следующие задачи:

- уточнить и ужесточить законодательство в сфере коррупционных преступлений;
- внедрить принцип неотвратимости наказания за совершенные преступления;
- пресечь отток капитала за рубеж;
- развить институт контроля со стороны граждан;
- сформировать в обществе нетерпимость к коррупции.

В текущем антикоррупционном законодательстве существует множество «дыр» и «лазеек». Они позволяют уходить от ответственности или максимально смягчить наказание. Статьи 290 (получение взятки), 285.1 (нецелевое расходование бюджетных средств) УК РФ предусматривают широкий диапазон карательных санкций. На наш взгляд, за получение взятки в значительном, крупном, особо крупном размере необходимо наказывать реальными сроками, например, арестом до 6 месяцев или лишением свободы на срок от двух до пятнадцати лет в зависимости от размера взятки. Необходимо внедрить принцип неотвратимости наказания за совершенные преступления. Готовясь получить взятку или принять участие в мошенничестве, должностное лицо должно ясно понимать, что его ждет суровое наказание.

Сдерживанию коррупции будет способствовать пресечение оттока капитала за рубеж. Согласно данным Росстата, в год из России утекает по 50–70 миллиардов долларов.[4]

В соответствии с Федеральным законом «О противодействии коррупции» одной из мер профилактики коррупции является формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

Нетерпимость к коррупционному поведению в обществе достигается следующими мероприятиями:

- взаимодействием СМИ и органов государственной власти, местного самоуправления, которое заключается в освещении фактов коррупции и результатов реагирования на них со стороны правоохранительных органов;
- включением представителей общественности в проводимые контролирующими государственными органами проверки, в рабочие группы и в другие формы общественного взаимодействия;
- организацией социологических опросов граждан о распространенности, формах коррупции и наиболее пораженных ее сферах;
- общественным контролем за соблюдением законодательства о противодействии коррупции. [2]

Федеральный закон называет институты, через которые должны реализовываться мероприятия, но не называет сами мероприятия.

На наш взгляд, к данным мероприятиям можно отнести антикоррупционное образование. Данное мероприятие рассчитано для разных возрастных групп населения. Антикоррупционное образование должно осуществляться образовательными учреждениями (школы, вузы), СМИ.

Например: общеобразовательные учреждения с 7-го класса должны знакомить учащихся с такой проблемой как коррупция (на классных часах). Знакомство происходит через лекции, на которых раскрывается смысл коррупции, повествуется о том, какие меры необходимо предпринимать, если стали свидетелем коррупционного преступления, использовать раздаточный материал, например, памятки и брошюры «Что делать, если вы столкнулись с коррупцией?» и т.д.; тренинги (предполагают интерактивные занятия, на которых разыгрываются возможные ситуации, т.е происходит воссоздание определенной ситуации, связанной с коррупцией, и учащимся необходимо разрешить ситуацию с помощью полученных знаний, тем самым помогая закрепить полученные знания) Например, ученикам дана типовая ситуация: у Саши проблемы с физикой, ее маме удается встретиться с преподавателем физики в школе, где женщина дарит учительнице дорогой подарок, причем в присутствии других педагогов. Ученикам необходимо описать поведение каждого из участников, определить, является ли это коррупционным поступком и т.д., помимо этого на таких дисциплинах, как литература, можно проводить дискуссии, написание сочинений по произведениям, где затронута проблема коррупции (многие произведения входят в состав обязательных к прочтению, например, Н.В. Гоголь – «Ревизор», Н.В. Гоголь – «Мертвые души», М.А. Булгаков – «Мастер и Маргарита», А.С. Грибоедов – «Горе от ума»), правоведение (при наличии) – разбор антикоррупционного законодательства.

В вузах в рамках выбранной специальности есть дисциплина этика. Нужно проводить «круглые столы», семинары, дискуссии, целью которых будет улучшение или создание кардинально новых, отличных от современных методов борьбы с коррупцией. Каждый вуз может создавать инициативную группу студентов, которые будут заниматься изучением программы «Декларатор» (единая база сведений о доходах и имуществе публичных должностных лиц), анализировать, выявлять возможные нарушения .

Например, в ВШЭ существует проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики, деятельность которой включает в себя: антикоррупционное образование, прикладные антикоррупционные проекты и проведение исследований в области борьбы с коррупцией. Я считаю, что данную практику необходимо взять на вооружение крупным вузам регионов, хотя бы одному, и вести свою деятельность в рамках своего региона.

СМИ необходимо осуществлять некоторые мероприятия:

– обязательно должен быть телефон доверия или сайт, куда человек может сообщить о нарушении антикоррупционного законодательства, при этом оставаясь анонимным;

– проведение исследований, создание на основе исследований роликов и их демонстрация во время рекламной паузы;

– по телевидению необходимо демонстрировать новостную сводку за месяц, сколько было выявлено коррупционных преступлений, особо крупные необходимо выносить в репортаж с указанием нанесенного ущерба и наказания, которое понесет преступник и как будет нести. Например, сделать репортаж о том, в каких условиях находится заключенный, чем он занимается (что входит в его обязанности);

– ввести телепередачу, идентичную киножурналу «Фитиль», целью которой будет борьба с негативными явлениями в жизни страны: взяточничеством, пьянством, разгильдяйством, бюрократией и расхищением государственного имущества и тому подобными.

Коррупция, несомненно, является морально-нравственной проблемой, с которой, нужно бороться с помощью укрепления общественной морали, но, на наш взгляд, результат принесет лишь комплексная работа, начинать которую необходимо прежде всего с ужесточения текущего законодательства.

Литература

1. Генеральная прокуратура РФ, Портал правовой статистики [Электронный ресурс]. – URL: http://crimestat.ru/offenses_map.

2. Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273 ФЗ «О противодействии коррупции».

3. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 18.04.2018 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://genproc.gov.ru/>

4. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – URL: www.gks.ru/

А.И. Соколова, М.В. Хусаинов
г. Оренбург

Об отдельных направлениях повышения эффективности рассмотрения обращений в Российской Федерации

Обращения граждан являются формой непосредственного управления делами государства и контроля над публичным управлением, осуществляемым государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

В результате работы с обращениями граждан выявляются различные проблемы по реализации рассмотрения обращений, а также проблемы реализации законодательства, связанного с обращениями граждан. В условиях действующего правового регулирования не представляется возможным улучшить организацию работы с письменными и устными обращениями, необходимо определить дополнительные меры по устранению причин, порождающих обоснованные жалобы и повторные обращения.

Конституцией Российской Федерации в статье 33 закреплено право гражданина на индивидуальные и коллективные обращения [1]. Право на обращение является наиболее важным, поскольку позволяет гражданину достаточно эффективно влиять на публичную власть, контролировать и корректировать ее деятельность, а также участвовать в защите и восстановлении своих прав и интересов.

Право на обращения имеет сложную юридическую природу как основного права и обладает всеми характеристиками субъективных правомочий, и отражает в этом качестве не только личную, но и публичную потребность индивида в организации государственной и общественной жизни. В таком качестве право на обращение относится к числу политических прав, связанных с обеспечением

участия граждан в реализации публичной политической власти, и имеет гарантирующие свойства конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов.

Развивает и дополняет положения Основного закона, регламентирует порядок организации работы по рассмотрению обращений граждан в первую очередь Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» с изменениями от 27 ноября 2017 г. [2] (далее – Закон об обращениях, Закон). Однако анализ всего законодательства, устанавливающего отдельные особенности работы с обращениями, позволяет сделать вывод об отсутствии единой системы норм, которые могли бы всесторонне, комплексно и полно включить в себя все административно-процедурные элементы.

В нормативном регулировании и правоприменительной деятельности право на обращения рассматривается уже как принадлежащее не только гражданину, но и человеку. Это не означает, что приведенная выше конституционная формулировка права на обращение является декларативной. Конституция Российской Федерации закрепляет минимальный стандарт – права гражданина на обращения, его изменить не представляется необходимым, однако прямо закрепить факт принадлежности права на обращение не только гражданину, но и человеку, в том числе в названии Закона, является необходимым условием развития института.

Зачастую в различные государственные органы и в органы местного самоуправления обращения вносятся повторно, чему способствуют факты неполноты ответов о принятых в заявлениях мерах или отсутствия всестороннего разъяснения. Часто ответы на обращения граждан ограничиваются формальными уведомлениями. Теоретическая разработка и практическая реализация единой программы, которая будет алгоритмом отделять первоначальные обращения от повторных, а также вести аналитический учет обращений, существенно бы снизило напряженность данного вопроса.

Аналогичная мера будет способствовать развитию института обращений граждан в целом, для чего необходима активизация информационно-аналитической работы по следующим направлениям:

- информационно-аналитическая работа и взаимодействие с различными структурами;
- активно использовать аналитические материалы при подготовке решений, выработке предложений по разрешению выявленных проблем;
- анализировать поступающие письменные и устные обращения по тематическим, социальным и территориальным аспектам.

Ведение статистики и аналитики нужно ввести в обязанность должностных лиц, отвечающих за работу с обращениями граждан. В настоящее время аналитическая работа не имеет под собой нормативной основы, выводы, сделанные в аналитических обзорах по обращениям граждан, никакой силы не имеют; все аналитические обзоры составляются каждым органом власти самостоятельно, независимо от других и только по тем обращениям, которые поступили в их орган власти. И поэтому невозможно сформировать цельную картину поднятых гражданами проблем.

Система «обратной связи» работает неэффективно, публичная функция

обращений – не только защищать права конкретного гражданина, но и создавать основу для укрепления такой защиты и предупреждения нарушений в будущем, не реализуется.

Для выхода из этой ситуации необходимо законодательно закрепить обязанность всех органов власти, работающих с обращениями граждан, вести аналитическую работу по обращениям, составлять квартальные и годовые отчеты по единой, унифицированной форме и официально их публиковать. При этом отчеты должны содержать данные о тематике обращений, о количестве отдельных видов обращений, об их распределении по компетенции и о результатах рассмотрения. Кроме того необходимо открыть их для широкого доступа, систематизировать отчеты, создать целостную систему публикаций обзоров обращений граждан.

В Законе об обращениях указано, что письменное обращение рассматривается в течение 30 дней со дня его регистрации. То есть, нет конкретизации, в каких днях рассматривается обращение – в рабочих или в календарных днях. Этим пользуются некоторые должностные лица и рассматривают обращения в рабочих днях. Представляется необходимым внести изменения в статью 12 Закона об обращениях с уточнением рассмотрения обращений в календарных либо в рабочих днях.

Еще одна из проблем, которую необходимо решать в первую очередь, – соблюдение гарантий своевременного и полного рассмотрения обращений. Юридически общий срок рассмотрения 1 месяц, но фактически, в том числе при повторных обращениях, – от месяца и больше. Две основные формы таких гарантий: ответственность за рассмотрение обращений с нарушением процедуры и сроков, которая может быть предусмотрена в Кодексе об административных правонарушениях в качестве компенсации морального или материального вреда, возникших при несоблюдении сроков рассмотрения обращений, а также контроль за рассмотрением обращений. Несмотря на то, что в случаях незаконного отказа или несвоевременного рассмотрения обращения принесен материальный или моральный ущерб заявителю, он имеет право обратиться в суд с иском к органу власти, считаем, что за неоднократные нарушения в работе с обращениями, повлекшие серьезные нарушения прав граждан, необходимо применить к должностным лицам такую форму ответственности, как лишение права занимать определенные должности государственной власти.

Для обеспечения эффективного рассмотрения обращений используется контроль за рассмотрением, осуществляемый вышестоящим органом. Здесь существует проблема – неопределенность критериев «значимости» обращений, по которым принимается решение о постановке обращения на контроль. Технически и физически невозможно ставить на контроль все или большую часть обращений. Доля контрольных обращений всегда ничтожна, необходимо сделать так, чтобы в их число попадали действительно важные, значимые обращения. Необходимо выработать критерии, единые для всех органов власти, и закрепление в законе возможности федеральных контролирующих органов привлекать к ответственности должностных лиц в регионах и муниципальных образованиях в случае уклонения их от рассмотрения контрольных обращений.

Также важной проблемой, но «обратного» характера является злоупотребление правом на обращение, целью которого зачастую является блокирование или

дезорганизация работы государственных органов, причинение вреда и неудобства третьим лицам. В Законе об обращениях злоупотребление правом на обращение употребляется лишь один раз: при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

При этом законодательство не предусматривает механизма противодействия и ответственности за злоупотребления, в том числе возможности государственного органа либо лица, которое понесло временные, финансовые затраты, соответствующие расходы взыскать. В силу чего считаем необходимым внести изменения в законодательство о возмещении вреда, связанного с злоупотреблением права на обращение. Возможность возмещения вреда будет преследовать как компенсационную, так и воспитательную цель, прививать чувство ответственности за действия, затрагивающие иных лиц, снизит количество необоснованных обращений, которые негативным образом сказываются на эффективности работы государственных органов.

Для предупреждения и пресечения злоупотреблений правом на обращение в государственные органы необходимым видится установление четких критериев приемлемости обращения, требований к процедуре его подачи и ответственность заявителя за достоверность и обоснованность сведений, содержащихся в обращении.

Изложенные положения не являются непреодолимыми аспектами реализации права на обращения в Российской Федерации, однако, наравне с общей загроможденностью и противоречивостью правовой системы государства, приводят к развитию коррупциогенных факторов и парализации идеи прав и свобод человека как высшей ценности государства. На наш взгляд, максимальный эффект в упорядочении правовой системы создадут не радикальные перемены и нововведения, а систематически осуществляемая аналитическая деятельность, развитие принципов открытости и доступности органов власти, а также взаимной ответственности человека и государства. В свете сложной политической и экономической ситуации в государстве прочная правовая основа может служить тем фундаментом, который создаст возможность для восстановления прежних показателей жизни и выхода на новый уровень правоотношений внутри государства и в мировом сообществе.

Литература

1. Конституция Российской Федерации [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 10 декабря 2008 г. ФКЗ – № 6, от 30 декабря 2008 г. ФКЗ – № 7, от 05 февраля 2014 г. ФКЗ – № 2] // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2014. № 15. Ст. 1691.

2. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: [Федеральный закон: от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ: по состоянию на 29 декабря 2017 г.] // Российская газета. 2006. № 95.

Новая эра законодательного регулирования волонтерской деятельности в современной России

В этой статье представлено обоснование, что 1 мая 2018 года можно считать началом новой эры законодательного регулирования волонтерской деятельности в современной России. Во многом именно законодательное регулирование отражает и определяет уровень развития института волонтерства в стране, помогая или препятствуя реализации целей волонтерской деятельности и сопряжению этих целей с целями развития государства.

В последнее десятилетие в России наблюдается явный всплеск интереса субъектов государственного управления к деятельности волонтерских организаций и, соответственно, развития волонтерского движения в России. Во многом это обусловлено реализацией масштабных государственных имиджевых проектов: XXVII Всемирная летняя Универсиада в Казани в 2013 г., XXII Олимпийские зимние игры в Сочи в 2014 г., чемпионат мира по футболу в 2018 г. Именно в год сочинской Олимпиады в 2014 г. в стране появилась Ассоциация волонтерских центров, которая координирует волонтерские организации по всей стране и формирует условия для дальнейшего развития движения [1].

Президент РФ В.В. Путин придает важное значение развитию волонтерской деятельности в России. Об этом свидетельствует его личное участие в форумах волонтеров в России, награждение победителей конкурса «Доброволец России – 2017» [2], провозглашение им 2018 года в России «Годом добровольца и волонтера».

В Послании Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию 1 декабря 2016 года отмечалась необходимость поддержки волонтерских, благотворительных движений, совершенствования законодательства в этой сфере. «Я прошу Общественную палату и Агентство стратегических инициатив предметно заняться поддержкой волонтерских и благотворительных движений, некоммерческих организаций. Воля и великодушные граждан, которые участвуют в таких проектах, формируют столь необходимую России атмосферу общих дел, создают колоссальный социальный потенциал, и он должен быть обязательно востребован.

Необходимо снять все барьеры для развития волонтерства, оказать всестороннюю помощь и социально ориентированным некоммерческим организациям» [3].

До 2018 года в России не было специального федерального закона, который регулировал бы волонтерскую деятельность. Правовая основа регулирования волонтерской деятельности была заложена отдельными положениями ряда Федеральных законов: «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» [4], «Об общественных объединениях» [5], «О некоммерческих организациях» [6], «О добровольной пожарной охране» [7], «О физической культуре и спорте» [8], «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи

как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [9] и др.

На уровне субъектов РФ во многих из них действуют региональные акты, регламентирующие волонтерскую деятельность. Например, в Санкт-Петербурге, Республике Татарстан, Белгородской, Воронежской, Самарской областях и др.

В феврале 2018 года Президент России Владимир Путин подписал Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)» [10], который с 1 мая 2018 года будет регулировать волонтерскую деятельность в стране.

Без преувеличения можно утверждать, что с 1 мая 2018 года наступит новая эра законодательного регулирования волонтерской деятельности в современной России, поскольку в ней впервые появится базовый федеральный закон, регулирующий волонтерскую деятельность.

Во-первых, изменится название и, вследствие этого, и сфера действия, и суть одного из основных федеральных законов, регулирующих волонтерскую деятельность, – вместо старого названия «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» он будет называться «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)».

Во-вторых, законодательно закрепляется тождество понятий «волонтерство» и «добровольчество», что унифицирует государственное регулирование организаций, которые до этого времени регулировались разными законами.

В-третьих, закон определяет участников добровольческой (волонтерской) деятельности, к которым относятся добровольцы (волонтеры), организаторы добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческие (волонтерские) организации.

В-четвертых, закон закрепляет нормативное положение о том, что организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности в России вправе быть государственные органы и органы местного самоуправления.

В-пятых, закон в специальном разделе закрепляет условия и порядок осуществления добровольческой (волонтерской) деятельности, в которых отражены права и обязанности добровольцев (волонтеров), правовые условия осуществления организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческими (волонтерскими) организациями своей деятельности, полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере добровольчества (волонтерства), право поддержки добровольческой (волонтерской) деятельности органами государственной власти и органами местного самоуправления, формирование единой информационной системы в сфере развития добровольчества (волонтерства).

В-шестых, в законе предусматривается, что между волонтером и благополучателем может быть заключен договор об исполнении расходов волонтера на питание, приобретение спецодежды, оборудования, средств индивидуальной защиты, предоставление помещения во временное пользование, оплату проезда до места назначения и обратно, уплату страховых взносов на добровольное медицинское страхование добровольца (волонтера) либо на страхование его жизни или здоровья.

Помимо изменений, вносимых в базовый закон, отдельные изменения предусмотрены в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» (в основном, касаются закрепления тождества понятий «добровольчество» и «волонтерство») и других федеральных законах.

Следует заметить, что необходимость принятия базового федерального закона о добровольческой (волонтерской) деятельности в Российской Федерации признавалась далеко не всеми добровольческими (волонтерскими) организациями.

Индивидуальные добровольцы, незарегистрированные добровольческие группы, также добровольческие организации, взаимодействующие с органами государственной власти (МЧС, МВД, Минобороны России, медицинскими учреждениями, МУП и ГУП), поддерживали инициативу принятия отдельного закона.

Представители некоммерческих организаций, получающих гранты от государства, от политических партий, общественных (в том числе иностранных) организаций, – против государственного регулирования данной деятельности.

Среди основных доводов против принятия специального федерального закона о добровольческой (волонтерской) деятельности, приводятся следующие: 1) принятие специального закона не является ни необходимым, ни достаточным для совершенствования нормативной правовой базы в сфере добровольческой (волонтерской) деятельности; 2) волонтерство в России стремительно развивается без какого-либо вмешательства со стороны государства; 3) государственное регулирование добровольческой (волонтерской) деятельности чревато бюрократизацией, обусловленной усложнением отчетности и необходимостью координации между собой органов государственной власти; 4) добровольцам (волонтерам) не нужны компенсации на проезд, проживание и питание, при этом отмечается, что маленькие гранты, выделяемые субъектами Российской Федерации, недостаточны для деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций; 5) добровольческая (волонтерская) деятельность не может быть направлена на поддержку определенных политических партий, других общественных объединений и ассоциаций, а также на продвижение товаров, работ, услуг.

По мнению противников принятия специального закона о добровольческой (волонтерской) деятельности, пункт о запрете волонтерской деятельности, связанной с поддержкой политических партий, прямо нарушает Конституцию Российской Федерации, гарантирующую свободу воли и право поддерживать любые организации, не запрещенные законом. Представители добровольческих организаций, получающие гранты от государства и иностранных общественных организаций, говорят о том, что в особом государственном регулировании их деятельность не нуждается.

Противники принятия специального закона о добровольческой (волонтерской) деятельности не поддерживали идею ведения реестров, волонтерских книжек, а также представления информации о добровольцах (волонтерах) в общероссийский реестр, поскольку полагали, что это оттолкнет многие некоммерческие организации и самих добровольцев (волонтеров) от занятия добровольческой (волонтерской) деятельностью, которую часто осуществляют анонимно. Опасения оппонентов заключаются и в том, что общественные организации не хотят раскрывать наработанную базу добровольцев, которые могут начать осуществлять такую

деятельность либо самостоятельно, либо через другую некоммерческую организацию.

Необходимо отметить, что до принятия в феврале 2018 года базового закона о добровольчестве (волонтерстве) Правительство РФ предприняло определенные меры апробации базовых положений проекта закона. Так, в декабре 2016 года Минэкономразвития России разработало и разослало в субъекты Российской Федерации Методические материалы по привлечению и организации добровольцев и добровольческих организаций государственными и муниципальными учреждениями.

Указанные методические материалы в большинстве своем дублируют положения проекта федерального закона о добровольчестве (волонтерстве). Например, в методических рекомендациях предусмотрено, что права, обязанности и полномочия учреждения и добровольца в процессе взаимодействия должны фиксироваться гражданско-правовым актом – договором или соглашением учреждения с добровольцем. В методических рекомендациях предусматривалось также наличие координатора – представителя государственного (бюджетного) учреждения, описывался порядок осуществления учета добровольцев. В целях фиксации практики труда добровольца предполагалось, что ему может выдаваться «Личная книжка добровольца», которая заполняется координатором добровольцев. В «Личную книжку добровольца» заносятся сведения о добровольце, его добровольном труде и периоде работы в учреждении, а также об обучении и поощрениях.

В Методических материалах по привлечению и организации добровольцев и добровольческих организаций государственными и муниципальными учреждениями, разработанных Минэкономразвития России в 2016 году, были и многие другие положения проекта федерального закона о добровольчестве (волонтерстве), нашедшие свое отражение в принятом специальном федеральном законе о добровольчестве (волонтерстве) в России, который вступит в силу с 1 мая 2018 года.

Принятие специального федерального закона о добровольчестве (волонтерстве) в Российской Федерации соответствует мировым тенденциям. В резолюции 56/38, принятой 10 января 2001 года Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, подчеркивается необходимость регулирования на законодательном уровне и поощрения государствами добровольческой деятельности. «Генеральная Ассамблея рекомендовала содействовать вовлечению добровольцев в социальное развитие, в частности, поощряя правительства разрабатывать на основе учета мнений всех заинтересованных сторон всеобъемлющие стратегии и программы, повышая информированности общественности о ценности и возможностях работы на добровольных началах и содействуя созданию для отдельных лиц и других представителей гражданского общества благоприятных условий в плане их участия в добровольной деятельности, а для частного сектора – условий, позволяющих ему оказывать поддержку такой деятельности» [11].

Вступающий в силу с 1 мая 2018 года Федеральный закон «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» соответствует рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1496

(2001), которая предлагает государствам «принять и проводить в соответствии со своими национальными традициями энергичную политику развития добровольческой деятельности, которая, в частности:

– обеспечивает добровольным работникам правовой статус и надлежащую социальную защиту при соблюдении их независимости и устранении финансовых препятствий к занятию добровольческой деятельностью;

– использует различные меры и стимулы для привлечения всех граждан и всех слоев общества, включая политических лидеров, работающих, безработных, инвалидов, престарелых, пенсионеров, мигрантов, беженцев и маргиналов к добровольческой деятельности;

– содействует, особенно через выделение бюджетных и других ресурсов, поддержке и развитию общественно полезных добровольческих инициатив при обеспечении надлежащего использования и распределения соответствующих средств» [12].

Таким образом, с 1 мая 2018 года начнется новая эра законодательного регулирования добровольческой (волонтерской) деятельности в Российской Федерации.

Литература

1. Официальный сайт организации Ассоциация волонтерских центров [Электронный ресурс] / URL: <https://добровольцыроссии.рф/organizations/7/info> (20.02.2018).

2. Путин наградит лучших волонтеров России [Электронный ресурс] / ИА REGNUM URL: <https://regnum.ru/news/2353770.html> (20.02.2018).

3. Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 01.12.2016 / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207978/ (20.12.2017).

4. О благотворительной деятельности и благотворительных организациях: Федеральный закон от 11.08.1995 N 135-ФЗ / (последняя редакция, без изменений, не вступивших в силу) / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7495/ (20.12.2017).

5. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ / <http://base.garant.ru/10164186/> (20.12.2017).

6. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (20.12.2017).

7. О добровольной пожарной охране: Федеральный закон от 06.05.2011 № 100-ФЗ / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113763/ (20.12.2017)

8. О физической культуре и спорте: Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_73038/ (20.12.2017).

9. Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72966/ (20.12.2017).

10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства): Федеральный закон

от 05.02.2018 № 15-ФЗ / <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201802050041> (20.02.2018).

11. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 56/38 «Рекомендации о поддержке добровольчества» 03 UNA-RES-56-38 [Электронный ресурс] / www.kdobru.ru

12. Парламентская ассамблея Совета Европы: Рекомендация 1496: Повышение статуса и роли добровольцев как вклад Парламентской Ассамблеи в проведение Международного года добровольцев в 2001 году, 2001 [Электронный ресурс] / [https://www.coe.int/T/r/parliamentary_assembly/\[Russian_documents\]/\[2001\]/\[Jan2001\]/Rek1496.asp](https://www.coe.int/T/r/parliamentary_assembly/[Russian_documents]/[2001]/[Jan2001]/Rek1496.asp)

М.С. Солодкая, М.А. Фольк
г. Оренбург

Законодательные новации в сфере пенсионного страхования в Российской Федерации

В этой статье выявлены достоинства и недостатки законодательных новаций в сфере пенсионного страхования в Российской Федерации за последние 5 лет.

Развитие пенсионной системы, основным элементом которой является обязательное пенсионное страхование, представляет собой важнейшую социальную гарантию любого государства, в том числе и Российской Федерации. Четко функционирующая система обязательного пенсионного страхования является залогом социальной стабильности и согласия в обществе.

15 декабря 2001 г. в Российской Федерации был принят Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» [1]. Со времени его принятия закон многократно подвергался изменениям. «Пенсионная система России нуждается в реформах. Последние 15–20 лет она находится в модернизационном цикле, и мы относимся к тому, что сделали, уважительно, но в то же время понимаем, что это не догма, она должна настраиваться» [2].

Необходимо выделить 2 этапа реформирования российского пенсионного законодательства за последние 5 лет: первый этап «Переход от трехчастной к двухчастной трудовой пенсии» (2012–2014 гг.), второй – «Переход от единой трудовой пенсии к двум видам пенсий: страховой и накопительной» (2015–2017 гг.)

Основные изменения пенсионного законодательства в России первого этапа «Переход от трехчастной к двухчастной трудовой пенсии» (2012-2014 гг.)

С 1 июля 2012 г. в полном объеме вступили в силу Федеральные законы «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений» [3] и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений» [4]. В соответствии с ними с 1 июля 2012 г. осуществляется выплата накопительной части трудовой пенсии по старости, срочной пенсионной выплаты и других выплат за счет средств пенсионных накоплений.

20 сентября 2012 г. в Правительство Российской Федерации внесен проект Стратегии развития пенсионной системы [5], которая определяет направления и

задачи по обеспечению развития в Российской Федерации пенсионной системы. Основными целями развития пенсионной системы являются гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения и долгосрочная финансовая устойчивость пенсионной системы.

Стратегия направлена на развитие трехуровневой пенсионной системы для групп с разными доходами (для средне- и высокодоходных категорий – с опорой на добровольное пенсионное страхование и негосударственное пенсионное обеспечение).

В Стратегии в краткосрочной перспективе предлагается:

- установление дополнительного тарифа страховых взносов для страхователей в отношении застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда, для обеспечения пенсионных прав соответствующих категорий пенсионеров;

- изменение тарифной политики для самозанятых граждан в целях полного финансового обеспечения их пенсионных выплат;

- приведение показателей ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости в соответствие с фактической (статистической) продолжительностью жизни;

- введение системы гарантий сохранности средств пенсионных накоплений;

- расширение перечня финансовых инструментов инвестирования пенсионных накоплений [6].

В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования» [7] застрахованным лицам 1967 года рождения и моложе, формирующим накопительную часть трудовой пенсии, предоставляется право направить 6 процентов индивидуальной части тарифа страховых взносов на финансирование накопительной части трудовой пенсии либо направить эти 6 процентов на финансирование страховой части трудовой пенсии.

В 2013 году в России в пенсионной реформе происходят существенные изменения. С 1 января 2013 года МРОТ установлен в размере 5 205 рублей. Если гражданин в течение 2013 года свой выбор не сделает, то с 2014 года по умолчанию будут действовать следующие правила. Если граждане, которые никогда не выбирали управляющую компанию или НПФ для формирования пенсионных накоплений, хотят сохранить накопительный тариф в размере 6%, то в течение 2013 года им нужно написать соответствующее заявление в ПФР о перераспределении либо о переводе средств пенсионных накоплений в НПФ или УК. Иначе с 2014 года у них накопительная часть пенсий будет формироваться на основе 2%-го перечисления страховых взносов в накопительную часть пенсии [8].

В 2014 году был введен мораторий на взносы накопительной части пенсии. Они пошли на выплаты текущих пенсий, сэкономив бюджету часть трансферт ПФР [10].

В ноябре 2014 года Правительство РФ продлило срок вступления в Программу государственного софинансирования пенсий – до 31 декабря 2014 года. Тем, кто подал заявление на вступление в Программу, необходимо сделать первый взнос до 31 января 2015 года [8].

В 2014 году все взносы по обязательному пенсионному страхованию направляются на формирование страховой части пенсии, то есть тариф взносов на накопительную часть пенсии составляет 0%.

В 2014 году трудовые пенсии индексировались дважды: 1 февраля – на 6,5% и 1 апреля – на 1,7%. В августе проведен перерасчет пенсий для работающих пенсионеров – учтены страховые взносы, поступившие на лицевые счета за год. На 10%, до 624 тыс. рублей, увеличен максимальный размер годового заработка, с которого уплачиваются страховые взносы [8].

Основные достоинства изменений российского пенсионного законодательства первого этапа (2012–2014 гг.): *во-первых*, застрахованным лицам 1967 года рождения и моложе предоставляется право направить 6% индивидуальной части тарифа страховых взносов на финансирование накопительной части либо страховой части трудовой пенсии; *во-вторых*, принятая Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы РФ повышала стандарты пенсионной системы России, приближая их к международным; *в-третьих*, введенные в июне 2013 г. новые пенсионная формула и пенсионный калькулятор позволили гражданам самостоятельно рассчитывать размер своей трудовой пенсии; *в-четвертых*, трудовые пенсии в 2014 г. индексировались дважды: 1 февраля – на 6,5% и 1 апреля – на 1,7%;

Основные недостатки изменений российского пенсионного законодательства первого этапа (2012–2014 гг.): *во-первых*, вместо 3-х частей трудовой пенсии – базовой (выплачиваемой из федерального бюджета, имеющей фиксированный размер 1794 руб/мес), страховой (выплачиваемой работодателем в составе ЕСН в размере 8% от зарплаты) и накопительной (выплачиваемой работодателем в составе ЕСН в размере 6% от зарплаты) – пенсия стала состоять из 2-х частей, полностью выплачиваемых работодателем; *во-вторых*, с 2013 г. увеличился размер страховых взносов в Пенсионный фонд для индивидуальных предпринимателей, что явилось одной из причин массовой ликвидации ИП; *в-третьих*, в 2014 г. введен мораторий на взносы накопительной части пенсии.

Основные изменения пенсионного законодательства в России второго этапа «Переход от единой трудовой пенсии к двум видам пенсий: страховой и накопительной» (2015–2017 гг.).

С 2015 года в России вводится новый порядок формирования и расчета пенсий в системе обязательного пенсионного страхования. Если до этого времени у граждан РФ была одна пенсия – трудовая, состоящая из 2-х частей (страховой и накопительной), то с 2015 года выделяется два самостоятельных вида пенсий: 1) страховая пенсия; 2) накопительная пенсия.

Минимальный стаж для получения страховой пенсии будет ежегодно увеличиваться на один год: с 6 лет в 2015 году до 15 лет в 2025 году [9].

До 2015 года страховые взносы работодателя на пенсию работника учитывались в форме пенсионных прав. По новым правилам страховые взносы работодателя на пенсию работника учитывались в форме пенсионных баллов (стоимость одного пенсионного балла устанавливается государством и ежегодно пересчитывается), размер страховой пенсии зависит от индивидуального пенсионного коэффициента, который определяется трудовым стажем, размером уплаченных страховых взносов и возрастом выхода на пенсию [9].

Второе потрясение для пенсионной системы в 2015 году – это продление моратория на накопительную пенсию. В 2015 году, как и в 2014 году, все страховые взносы, уплачиваемые работодателями по программе обязательного пенсионного страхования, пойдут на формирование прав на страховую пенсию [9].

Согласно пенсионному законодательству, Правительство ежегодно с 1 февраля проводит индексацию страховых пенсий (с 2015 года – индексацию стоимости пенсионного коэффициента) в соответствии с инфляцией по итогам года. В бюджете ПФР на 2015 год были заложены расходы на индексацию пенсии на 7,5%, однако, согласно заявлению пресс-службы ПФР, пенсии были проиндексированы полностью – на фактически сложившийся индекс потребительских цен за 2014 год. Уровень инфляции за 2014 год составил 10,5% [10].

В соответствии с бюджетом ПФР, средний размер пенсии в течение 2015 года увеличили примерно на 850 рублей: с 10,93 тысяч рублей на 1 января 2015 года до 11,78 тысяч рублей на 31 декабря 2015 года [10].

С 1 января 2016 года граждане РФ больше не могут перейти из Пенсионного Фонда России в Негосударственный Пенсионный Фонд. Но лица, которые успели это сделать, теперь имеют и накопительную часть пенсии, и страховую. С начала 2016 года пенсионеры, имеющие трудовую занятость и относящиеся к самозанятому населению, получают страховую пенсию без учета индексации. Также была продлена заморозка накопительных пенсионных взносов. По расчету Министерства Финансов РФ, это даст бюджету 344 миллиарда рублей [10].

С 2016 года работающие пенсионеры стали получать страховую пенсию и фиксированную выплату к ней без учета плановых индексаций. Эта норма закона распространилась только на получателей страховых пенсий и не распространяется на получателей пенсий по государственному пенсионному обеспечению, включая социальные пенсии.

В пенсионной системе России в 2017 году произошел ряд событий и изменений, которые коснулись всех нынешних и будущих пенсионеров, а также работодателей.

С 1 января 2017 года вступил в силу закон, предусматривающий повышение пенсионного возраста для чиновников до 63 и 65 лет, и в связи с возрастающим дефицитом бюджета в правительстве стали бурно обсуждать тему увеличения возраста выхода на пенсию для остальных граждан, чем вызвали негодование многих россиян. Однако обещается, что конкретные действия в отношении данного направления вплоть до 2018 года предприняты не будут [11].

Помимо пенсии и регулярных социальных выплат в январе 2017 года российские пенсионеры получили единовременную выплату в размере 5000 рублей. Ее получили все, кто постоянно проживает на территории РФ и получает пенсию по состоянию на 31 декабря 2016 года [12].

По новой пенсионной формуле, которая действует в России с 2015 года, для получения права на страховую пенсию в 2017 году было необходимо иметь не менее 8 лет стажа и 11,4 пенсионных баллов. Максимальное количество пенсионных баллов, которое можно получить в 2017 году, составляет 8,26 [10].

Ожидаемый период выплаты пенсии при расчете накопительной пенсии в 2017 году составил 240 месяцев. Этот параметр используется только

для определения размера накопительной пенсии, сама же выплата пенсии – пожизненная.

В 2017 году Пенсионный фонд продолжил расширять услуги в электронной форме. Все услуги и сервисы, которые Пенсионный фонд сегодня предоставляет в электронном виде, объединены в один портал на сайте Пенсионного фонда. Чтобы получить услуги ПФР в электронном виде, нужно быть зарегистрированным на едином портале государственных услуг [13].

Основные достоинства изменений российского пенсионного законодательства второго этапа (2015–2017 гг.): *во-первых*, произведена индексация пенсий в 2015 г. на 7,5% (хотя в денежном выражении это составило немного – в среднем примерно 850 рублей) и в 2016 г. на 6,4%; *во-вторых*, в январе 2017 г. российские пенсионеры получили единовременную выплату в размере 5000 рублей; *в-третьих*, Пенсионный фонд продолжил расширять услуги в электронной форме; *в-четвертых*, нововведения позволили существенно сэкономить выплаты из федерального бюджета.

Основные недостатки изменений российского пенсионного законодательства второго этапа (2015–2017 гг.): *во-первых*, введен сложный порядок формирования и расчета страховых пенсий (на основе пенсионных баллов); *во-вторых*, продлен мораторий на накопительную пенсию; *в-третьих*, минимальный стаж для получения страховой пенсии теперь ежегодно увеличивается на один год: с 6 лет в 2015 году до 15 лет в 2025 году; *в-четвертых*, минимальный стаж, необходимый для получения страховой пенсии, будет ежегодно увеличиваться: от 6 лет в 2015 г. до 15 лет в 2015 г. (минимальный стаж, необходимый для получения трудовой пенсии, равнялся 6 годам); *в-пятых*, с начала 2016 г. года пенсионерам, имеющим трудовую занятость или относящимся к самозанятому населению, индексация пенсии не произведена; *в-шестых*, с 2017 г. повысился пенсионный возраст для чиновников до 63 у женщин и 65 лет у мужчин.

Литература

1. Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации: Федеральный закон от 15.12.2001 № 167-ФЗ (ред. от 28.12.2017) / URL: <http://base.garant.ru/12125143/#friends> (12.01.2018).

2. Медведев Д.А. Интервью пяти телеканалам от 06.12.2013 [Электронный ресурс] / URL: <http://government.ru/news/8790/> (14.10.2017).

3. О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений: федеральный закон от 30.11.2011 № 360-ФЗ / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122348/ (07.12.2017).

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке финансирования выплат за счет средств пенсионных накоплений»: Федеральный закон от 30.11.2011 № 359-ФЗ / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122347/ (07.12.2017).

5. Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524 // Собрание законодательства. – 2012. – № 53 (часть II). – Ст. 8029.

6. Минтрудом России определены на период до 2030 года социальные приоритеты и ориентиры, а также механизмы государственной политики в сфере пенсионного страхования на отдельных этапах ее реализации [Электронный ресурс] / URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/20995.html/> (07.12.2017).

7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования: Федеральный закон от 03.12.2012 № 243-ФЗ / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_138563/ (07.12.2017).

8. Об изменениях в пенсионном законодательстве в 2013–2014 годах / Пенсионный Фонд РФ [Электронный ресурс] / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139676/ (15.10.2017).

9. Финансовая грамотность для будущих пенсионеров – М.: Министерство финансов Российской Федерации. – 2014. – 67 с. [Электронный ресурс] / URL: <http://pdf.knigi-x.ru/21ekonomika/69537-1-tekstovie-informacionnoobrazovatelnie-materiali-dlya-tyutora-ministerstvo-finansov-rossiyskoj-federacii-mo.php> (15.10.2017)

10. Организация назначения и перерасчета пенсий / Пенсионный Фонд РФ [Электронный ресурс] / URL: <http://www.pfrf.ru/branches/voronezh/info/~grazhdanam/969> (04.12.2017).

11. Дружинин А.В России с 1 января начинает повышаться пенсионный возраст для чиновников /А. Дружинин // РИА Новости, 01.01.2017 [Электронный ресурс] / URL: <https://ria.ru/society/20170101/1485054034.html> (04.12.2017)

12. Пенсионный фонд выплачивает 5 000 рублей единовременной пенсионной выплаты / Пенсионный Фонд РФ [Электронный ресурс] / URL: http://www.pfrf.ru/press_center/~2017/01/13/128029 (22.11.2017).

13. Официальный интернет-портал государственных услуг. [Электронный ресурс] / URL: <https://www.gosuslugi.ru/> (04.12.2017).

Я.А. Трефилова
г. Пермь

Взаимоотношения органов государственной власти и граждан на примере прокуратуры Пермского края

Право граждан на обращение в органы государственной власти – главная составная часть правового статуса человека и гражданина любого развитого демократического правового государства, видящего защиту прав и свобод каждого гражданина своей первостепенной задачей. Как известно, важными элементами правового государства и гражданского общества являются открытое общение граждан и органов власти, а также способность граждан влиять на принимаемые публично-властные решения. Формами такого общения и выступают обращения граждан и реакция на них органов власти. Рассмотрением и разрешением предложений, заявлений, жалоб и иных обращений граждан занимается и прокуратура.

Необходимость создания органов прокуратуры в России была обусловлена непопулярностью, неэффективностью деятельности существовавшей в XVIII в.

фискальной службы и потребностью укрепления надзора за исполнением царских указов. Указом от 12 января 1722 г. Петр I учреждает прокуратуру Российской империи. Прокуратура основывалась с целью осуществления контроля за соблюдением законности в деятельности органов государственной власти [1, с. 29].

Целями прокурорского надзора является определенный результат, достижению которого подчинена вся деятельность органов прокуратуры, предусмотренная Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». В ч. 2 ст. 1 названного закона конкретно определены цели прокуратуры:

- 1) обеспечение верховенства закона;
- 2) обеспечение единства и укрепления законности;
- 3) обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 4) обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства [2].

Конституция РФ 1993 г. закрепила положение о том, что прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору.

Законодательным актом, регулирующим организацию и деятельность российской прокуратуры, является уже упомянутый Федеральный закон «О прокуратуре РФ» от 17 января 1992 г. Являясь актом прямого действия, этот закон определил цели, задачи, основные направления, принципы ее организации и деятельности.

Процессуальное положение прокурора, его полномочия, правовые средства их реализации в различных судебных инстанциях при рассмотрении уголовных, гражданских, арбитражных дел, дел об административных правонарушениях регламентируются, соответственно, Уголовно-процессуальным кодексом РФ, Гражданско-процессуальными кодексом РФ, Арбитражным процессуальным кодексом РФ, Кодексом об административных правонарушениях РФ.

Международные договоры РФ также содержат достаточно большое количество норм, устанавливающих организацию и деятельность органов прокуратуры.

Регламентируют вопросы деятельности прокуратуры и соответствующие указы Президента РФ, постановления Конституционного суда РФ, Постановления Государственной Думы Федерального собрания РФ, нормативные правовые акты Генерального прокурора РФ.

Названные выше акты законодательства о прокурорском надзоре представляют собой совокупность норм права, регулирующих организацию и деятельность прокуратуры и имеющих одинаковую со всеми другими нормами российского права юридическую природу [3, с. 20–21].

Что же касается работы с обращениями граждан, то данный вид деятельности является важнейшей составной частью правозащитной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, направленной на охрану прав и свобод человека и гражданина, укрепление законности и правопорядка. Она занимает значительное место в общем объеме работы работников прокуратуры.

Доступность граждан к органам прокуратуры Пермского края реализуется не только в ходе личного приема, но и путем работы «телефона доверия», а также интернет-приемной прокуратуры края и общедоступного электронного адреса procrf59@yandex.ru. Деятельность прокуратуры по взаимодействию с гражданами

регламентируется рядом нормативно-правовых актов, в частности, это уже упомянутый выше закон, а также Инструкция «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» от 30.01.2013 № 45 и Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В данных правовых актах определяются основные понятия, порядок, организация и сроки рассмотрения и разрешения обращений граждан.

Важно отметить, что в работе органов прокуратуры Пермского края по разрешению обращений граждан можно выделить следующие проблемы:

1) наличие недостаточной целеустремленности по выявлению и устранению нарушений законности со стороны прокурорских работников, а также отсутствие строгой, продуманной избирательности в выборе объектов прокурорского надзора;

2) нарушение установленных законом сроков разрешения обращений и несвоевременность принимаемых работниками прокуратуры мер по устранению нарушений закона;

3) появление повторных обращений вследствие формального подхода к разрешению жалоб и заявлений;

4) отсутствие должного контроля со стороны руководства – самого прокурора и его заместителей.

Кроме того, по результатам опросов, проводимыми сайтом краевой прокуратуры, 40% граждан Пермского края считает работу прокуратуры неэффективной, но, вместе с тем, почти 37% доверяют органам прокуратуры. В целом, основываясь на данном исследовании, можно сделать вывод, что оценка работы органов краевой прокуратуры гражданами оставляет желать лучшего. Конечно, важно учитывать мнение населения и проводить ряд мероприятий для повышения доверия граждан к органам прокуратуры в дальнейшем [4].

В целях улучшения работы с обращениями граждан в прокуратуре Пермского края важно включить следующие мероприятия по повышению эффективности работы с обращениями заявителей:

1) усиление требовательности и применение мер ответственности к прокурорским работникам за несоблюдение порядка рассмотрения обращений и подготовки ответов путем объявления замечания, выговора, лишения премии;

2) обеспечение надлежащей регистрации и тщательной проверки доводов обращений можно бы было достичь путем разработки единообразного подхода к оформлению документов, таких как статистические карточки, контрольные карточки;

3) постоянное информирование населения о практике работы с обращениями граждан и результатах их рассмотрения, а также отражение основных вопросов, которые интересуют граждан через телерадиовещание, средства массовой информации;

4) правильная организация работы с обращениями, знание и умение каждого прокурора-руководителя упорядочивать деятельность своих подчиненных, рационально распределять обязанности, планировать и организовывать эффективное взаимодействие, осуществлять контроль и проверку исполнения, обеспечивать надлежащий учет и отчетность.

Реализация данных предложений поможет не только улучшить работу специалистов прокуратуры Пермского края, но и будет способствовать более качественному рассмотрению обращений граждан, сокращению сроков рассмотрения, улучшению качества ответов. Впоследствии данные мероприятия способствуют снижению повторных обращений (как основной показатель неудовлетворительной работы прокуратуры), повышению уровня удовлетворенности граждан качеством организации работы с обращениями, а в общем, укрепить имидж прокуратуры Пермского края как эффективно работающей структуры и повысить уровень доверия граждан к органам государственной власти в целом.

Литература

1. Прокурорский надзор: учебное пособие / Н.В. Григорьева [и др.]. М. : Юриспруденция, 2012. – 255 с.
2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации».
3. Брагин А.П., Пронякин А.Д. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: Изд. центр ЕАОИ, 2007. – 204 с.
4. Прокуратура Пермского края. [Электронный ресурс] // <http://prokuror.perm.ru/civilwork> (дата обращения: 18.02.2018).

С.А. Чулюкова, И.Ю. Еремина
г. Оренбург

К вопросу о совершенствовании законодательства о государственной регистрации недвижимости

С 1 января 2017 г. Федеральный Закон РФ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» практически утратил силу, за исключением одной статьи – 31.1, которая прекращает действие с 1 января 2020 г. [1, ст. 31.1]. Федеральный Закон РФ «О государственном кадастре недвижимости» продолжает действовать в существенно обновленной редакции – из него исключены все нормы о кадастровом учете, и на данный момент этот закон, как сказано в его ч. 1 ст. 1, «регулирует отношения, возникающие в связи с осуществлением кадастровой деятельности, деятельности саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров» [2, ч. 1. ст. 1]

Причины появления нового Федерального закона РФ «О государственной регистрации недвижимости» заключаются, прежде всего, в необходимости устранить недостатки ранее действовавшей регистрационно-учетной системы: неудобство и дороговизну двух реестров, дублирование и противоречивость их сведений [3, ст. 1]. Результатом реформы должно стать устранение разрыва между кадастровым учетом как учетом объекта и регистрационным учетом как учетом прав на объекты, упрощение и ускорение регистрационных и учетных процедур, снижение рисков при проведении операций на рынке недвижимости. Указанный закон вводит понятие Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН).

Этот реестр объединяет ранее существовавшие Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним и Государственный кадастр недвижимости. ЕГРН состоит из реестра объектов недвижимости (кадастр недвижимости); реестра прав, ограничений и обременений недвижимого имущества (реестр прав на недвижимость); реестра границ (сведения о них ранее содержались в кадастре недвижимости). Прежние реестры велись на электронных и бумажных носителях. ЕГРН ведется в электронном виде. В бумажном виде остаются на хранении только реестровые дела. Закон выделяет новые объекты недвижимости, которые подлежат кадастровому учету и права на которые регистрируются. К таким объектам относятся: машино-места, единый недвижимый комплекс, предприятие как имущественный комплекс. Машино-места учитываются в ЕГРН и регистрируются как самостоятельные объекты недвижимости.

Учет единого недвижимого комплекса и регистрация права на него проводятся в двух случаях:

- завершение строительства объектов недвижимости, проектная документация которых предусматривает их эксплуатацию в качестве такого комплекса;
- объединение по заявлению собственника учтенных и зарегистрированных объектов недвижимости, которые имеют единое назначение и неразрывно связаны физически или технологически либо расположены на одном земельном участке. Зарегистрировать право собственности на предприятие как имущественный комплекс можно только после учета и государственной регистрации прав на каждый объект, который входит в его состав [3, ст. 46].

В ЕГРН, в отличие от прежних реестров, включается информация о территориях опережающего социально-экономического развития, зонах территориального развития в РФ, об игорных зонах, лесничествах, лесопарках, охотничьих угодьях. Кроме того, ЕГРН содержит также историю операций с объектами. Все внесенные в реестр изменения сохраняются, эти данные отражаются в выписке из ЕГРН. Данный документ является необходимым в целях проверки юридической чистоты объекта при совершении сделки с ним. Учетом объектов и регистрацией прав занимается только Росреестр Кадастровых палат, который ранее занимался кадастровым учетом [3, ст. 3].

Кадастровый учет объектов и регистрация прав проводятся как одновременно, так и отдельно. ФЗ РФ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» одновременное осуществление учета и регистрации не предусматривал. Согласно ФЗ РФ «О государственной регистрации недвижимости», если сведений об объекте нет в ЕГРН, его учет в кадастре и регистрация прав осуществляются одновременно в случае создания объекта недвижимости, прекращения существования объекта недвижимости, права на который зарегистрированы в ЕГРН, образования или прекращения существования части объекта, на которую распространены ограничения прав и обременения объекта, подлежащие регистрации. Без проведения одновременного кадастрового учета происходит регистрация перехода права собственности и подтверждение ранее возникших прав. Закон также содержит ситуации, при которых кадастровый учет осуществляется без одновременного проведения регистрации прав. К ним относятся, в частности, создание объекта недвижимости на основании разрешения на ввод

объекта строительства в эксплуатацию, прекращение существования объекта, права на который не зарегистрированы в ЕГРН, изменение основных характеристик объекта недвижимости [3, ч. 5 ст. 14].

Изменены правила обращения с заявлением о кадастровом учете недвижимости и государственной регистрации прав. Ранее заявление о постановке на учет могло подать любое лицо. ФЗ РФ «О государственной регистрации недвижимости» устанавливает, что перечень заявителей зависит от того, как проводятся учет и регистрация – одновременно или отдельно. Например, при одновременном осуществлении учета и регистрации заявление в отношении построенного объекта может подать собственник или законный владелец земельного участка, на котором расположен такой объект недвижимости, а при учете в кадастре без одновременной регистрации – орган государственной власти, местного самоуправления, выдавшие разрешение на ввод объекта в эксплуатацию [3, ст. 15]. Ранее заявления о кадастровом учете и регистрации подавались по месту расположения объекта в пределах кадастрового и регистрационного округа. По данному закону при личном обращении место подачи заявления и документов не зависит от места нахождения объекта недвижимости [3, ч. 2 ст. 18]. По ФЗ РФ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» основанием для отказа в приеме являлось наличие в поданных на регистрацию документах подчисток, приписок, зачеркнутых слов и иных не оговоренных исправлений, подача документов, исполненных карандашом, а также документов с серьезными повреждениями, не позволяющими однозначно истолковать их содержание. По ныне действующему Закону эти обстоятельства являются основанием для возврата документов без рассмотрения. Помимо этого, оставить заявление без рассмотрения регистратор может в случае неправильного формата электронных документов, отсутствия подписи заявителя в заявлении о кадастровом учете объекта или регистрации прав. Отказ в приеме документов по ФЗ РФ «О государственном кадастре недвижимости» не был предусмотрен, по ФЗ РФ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» был запрещен. Согласно ФЗ РФ «О государственной регистрации недвижимости» в приеме документов будет отказано, если не установлена личность заявителя, который непосредственно обратился с документами (например, не предъявлен паспорт). Ранее при отправке документов на регистрацию почтой заверить у нотариуса было необходимо только подпись гражданина на заявлении. Действующий Закон обязывает заверять у нотариуса весь пакет посылаемых документов. Уточнены основания приостановления кадастрового учета и государственной регистрации по решению регистратора.

ФЗ РФ «О государственном кадастре недвижимости» и «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» предусматривали каждый свой перечень оснований для приостановки и отказа в регистрации. Одним из оснований для отказа каждый закон называл не устранение причин приостановки. В ФЗ РФ «О государственной регистрации недвижимости» все ранее существовавшие причины для приостановки и отказа объединены в один перечень оснований для приостановки (по сравнению с действующими основаниями, этот список значительно увеличен – в нем указано 55 оснований). Данный перечень

объединил перечни, содержащиеся в ранее содержащих их законах, уточнил эти основания, а кроме того, добавил новые [3, ст. 26]. Основание для отказа в регистрации или учете по указанному закону только одно – если в течение срока приостановления не устранены причины, препятствующие осуществлению государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав [3, ст. 27]. Среди новых оснований для приостановки стоит отметить следующие: ничтожность сделки, на основании которой возникает регистрируемое право; созданный (создаваемый) объект недвижимости, при строительстве (реконструкции) которого в соответствии с законодательством не требуется выдача разрешения на строительство, разрешения на ввод в эксплуатацию, не соответствует виду разрешенного использования земельного участка, на котором он создан (создается), или не соответствует градостроительному регламенту; земельный участок, на котором создан (создается) объект недвижимости, предоставлен, передан собственником не для целей строительства (размещения) такого объекта; помещение не изолировано или не обособлено от других помещений в здании или сооружении (за исключением машино-мест).

Следует также обратить внимание на увеличение сроков приостановления. Ранее регистрация прав по решению регистратора могла быть приостановлена на один месяц, а по инициативе заявителя – на три месяца. Ныне действующий Закон эти сроки увеличил. Они составляют три месяца – по решению регистратора (за исключением отдельных оснований, для которых предусмотрены иные сроки приостановления) и шесть месяцев – по инициативе заявителя. Закон предусматривает также новое основание для прекращения кадастрового учета и регистрации прав по заявлению нотариуса, если документы на регистрацию подавал он сам. Если жилое помещение приобретается с использованием кредитных средств банка либо средств целевого займа, предоставленного другим юридическим лицом, то прекращение государственной регистрации прав, связанных с отчуждением или обременением жилого помещения, допускается только на основании совместного заявления сторон сделки с приложением документа, выражающего согласие на это кредитора (займодавца). Сокращен общий срок кадастрового учета и государственной регистрации прав. Ранее общий срок осуществления учета объекта недвижимости в кадастре и государственной регистрации прав на него составлял десять рабочих дней для каждой процедуры. При одновременной подаче документов для проведения кадастрового учета и регистрации срок государственной регистрации прав исчислялся со дня внесения сведений в кадастр недвижимости, то есть максимальный срок составлял 20 рабочих дней. Согласно ч. 1 ст. 16 действующего Закона «О государственной регистрации недвижимости», общий срок осуществления учета объекта недвижимости в кадастре и государственной регистрации прав сокращен. При подаче документов в Росреестр он составляет пять рабочих дней – для кадастрового учета; десять рабочих дней – в случае одновременного проведения учета и государственной регистрации; семь рабочих дней – для государственной регистрации прав. Если документы представляются через МФЦ, то сроки проведения кадастрового учета и регистрации прав увеличиваются на два рабочих дня. По представлении сведений из Реестра следует выделить два нововведения. Во-первых, если по ФЗ РФ «О государственной

регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и «О государственном кадастре недвижимости» сведения из реестров предоставлялись в срок пять рабочих дней, то по ФЗ РФ «О государственной регистрации недвижимости» – в три рабочих дня со дня получения органом регистрации прав запроса о предоставлении сведений.

ФЗ РФ «О государственной регистрации недвижимости» увеличил объем информации, который предоставляется арбитражным управляющим по делам о банкротстве. Если раньше им предоставлялись сведения только о содержании правоустанавливающих документов и обобщенные сведения о правах должника на объекты недвижимого имущества, то действующий Закон дополнил этот список сведениями в виде копии документа, на основании которого сведения внесены в ЕГРН, причем на данный момент времени такие сведения предоставляются не только в отношении должника, но также в отношении лиц, входящих в состав органов управления должника, и лиц, контролирующих должника, что является необходимым в целях борьбы арбитражных управляющих с выводом активов должников.

Новые правила исправления ошибок, содержащихся в Реестре. Указанные в ФЗ РФ «о кадастре недвижимости» «ошибки в сведениях» на данный момент называются «реестровыми ошибками». Необходимо выделить изменения, внесенные в действующее законодательство: исправление реестровой ошибки осуществляется в случае, если такое исправление не влечет за собой прекращение, возникновение, переход зарегистрированного права на объект недвижимости. Это означает запрет снятия земельного участка с кадастрового учета, что всегда признавалось недопустимым в практике арбитражных судов, однако было широко распространено в практике судов общей юрисдикции. Отдельно, ввиду ее особой значимости, закон выделил порядок исправления самой распространенной и конфликтной реестровой ошибки – ошибки в описании местоположения границ земельного участка, что на практике чаще всего имеет место в виде пересечения и наложения границ. По этой причине суд по требованию любого лица или любого органа, в том числе органа регистрации прав, вправе принять решение об исправлении реестровой ошибки в описании местоположения границ земельных участков [3, ч. 6 ст. 61].

Следует также остановиться на изменениях в законодательстве относительно наступления юридической ответственности за нарушения в ходе регистрации. Во-первых, по ФЗ РФ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» при государственной регистрации прав на основании нотариально удостоверенной сделки органы, осуществляющие государственную регистрацию прав, не несут ответственность за законность сделки. По ФЗ РФ «О государственной регистрации недвижимости» орган регистрации прав не несет ответственность за убытки, причиненные в результате государственной регистрации прав на основании признанных судом недействительными свидетельства о праве на наследство, свидетельства о праве собственности на долю в общем имуществе супругов либо на основании нотариально удостоверенной сделки, которая признана судом недействительной или в отношении которой судом применены последствия недействительности ничтожной сделки. Во-вторых, ограничен размер

ответственности за неисполнение решения суда (эта норма будет действовать с 1 января 2020 г.). По ФЗ РФ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» собственник жилого помещения, который не вправе его истребовать от добросовестного приобретателя, а также добросовестный приобретатель, от которого было истребовано жилое помещение, имеет право на разовую компенсацию за счет казны Российской Федерации в случае, если по независящим от них причинам в соответствии с вступившим в законную силу решением суда о возмещении им вреда, причиненного в результате утраты указанного имущества, взыскание по исполнительному документу не производилось в течение одного года со дня начала исчисления срока для предъявления этого документа к исполнению. По ФЗ РФ «О государственной регистрации недвижимости» это право принадлежит не всем субъектам права, а только гражданам, утратившим не любое жилое помещение, а только единственное, при условии, что взыскание не производилось не по любой причине, а только в случае прекращения существования должника (смерть гражданина или исключение юридического лица из ЕГРЮЛ). Как следствие, отпала необходимость ждать год, как было положено ФЗ РФ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Таким образом, в ФЗ РФ «О государственной регистрации недвижимости» ощутимо снизилось количество препятствий для регистрации и кадастрового учета: уменьшилось число представляемых документов, ускорены регистрационно-учетные процедуры, они более подробно регламентированы для того, чтобы меньше вопросов оставалось на усмотрение чиновникам. Закон ввел более подробные и систематизированные правила, которые ранее были разбросаны по различным нормативным актам или отражались только в судебной практике: о кадастровом учете при уточнении границ земельного участка, учете части объекта. На Росреестр возложена обязанность по самостоятельному запросу большего количества документов по сравнению с предыдущим законодательством. Увеличена ценность обращения к нотариусу, что способствует более быстрому прохождению процедуры регистрации, отсутствию проверки Росреестром юридической чистоты документов, и, следовательно, снижению риска приостановки и отказа в регистрации. Усилен контроль Росреестра за строительством: подробно прописаны основания для приостановки при нарушении порядка возведения объектов, предусмотрена обязанность информировать компетентные органы о выявленных нарушениях при строительстве; выражена ориентация на электронный документооборот. Это позволяет ускорить регистрационно-учетные процедуры и разгрузить бумажные архивы.

Литература

1. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Федеральный закон от 21 июля 1997 года» № 122-ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации от 28 июля 1997 года № 30, ст. 3594.

2. «О государственном кадастре недвижимости. Федеральный закон от 24 июля 2007 года» № 221-ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации от 30 июля 2007 года № 31 ст. 4017.

3. «О государственной регистрации недвижимости. Федеральный закон от 13 июля 2015 года» № 218-ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации от 20 июля 2015 года № 29 (часть 1) ст. 4344.

С.А. Чулюкова
г. Оренбург

Особенности правового регулирования возмещения вреда, причиненного жизни гражданина при исполнении обязанностей военной службы, службы в полиции и других соответствующих обязанностей

Согласно иерархии нормативно-правовых актов высшей юридической силой обладает Конституция Российской Федерации 1993 года. В статье 20 Конституции РФ предусматривается, что каждый имеет право на жизнь [1, ст. 20].

Причинение увечья, иного повреждения здоровья порождает обязательство по возмещению вреда, которое обладает рядом специфических особенностей. Регулирование данного деликтного обязательства наряду с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации осуществляется также специальными правовыми актами.

С начала девяностых годов в России законодателем принимаются законы, гарантирующие выплату лицам, понесшим ущерб в результате смерти кормильца компенсаций, пособий, пенсий, страховых сумм, сумм в возмещении вреда жизни. Так, ряд законов направлен на установление правового и социального статуса, а также на возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью граждан, чья профессиональная деятельность связана со службой в Вооруженных Силах, в органах внутренних дел, иных государственных и правоохранительных органах.

Социальная значимость принятых законов достаточно высокая: большинство законов предусматривает, что в случаях причинения вреда жизни или здоровью в связи со служебной деятельностью его интересы будут всегда защищены; при этом выплата компенсаций, сумм в возмещении вреда гарантируется. Некоторые из указанных законов содержат прямое указание на то, что предусмотренные гарантии не предоставляются, если вред причинен не в связи со служебной деятельностью служащего, а также, что произведенные выплаты должны в регрессном порядке взыскиваться с виновных лиц.

Многообразие источников правового регулирования отношений по возмещению вреда, причиненного жизни граждан, предопределяет необходимость определить сферу действия этих актов, поскольку каждый из них нередко по-своему решает о том, кто, кому, на каком основании, в каком объеме и в каком порядке должен возместить вред.

Но все же основным гарантом возмещения вреда, причиненного здоровью, является Гражданский кодекс РФ, а именно глава 59. Прежде всего, следует обратить внимание на два содержащихся в Гражданском кодексе принципа. Во-первых, в силу статьи 3 ГК РФ нормы гражданского права, имеющие место в других законах, должны соответствовать положениям Гражданского кодекса РФ, и, во-вторых, в силу статьи 1084 ГК РФ вред, причиненный здоровью или жизни

гражданина при исполнении договорных обязательств, а также при исполнении обязанностей военной службы, службы в полиции и других соответствующих обязанностей, возмещаются по правилам, предусмотренным вышеупомянутой главой, если законом или договором не предусмотрен более высокий размер ответственности.

Однако необходимо сразу отметить, что отношения между работниками и работодателями по поводу возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью работников, переместились из области гражданского права в сферу социального обеспечения.

Обычно вопросы, касающиеся ответственности работодателя за ущерб, причиненный жизни работников, решались на уровне подзаконных актов (правила возмещения ущерба устанавливались Правительством). Но затем уровень нормативных актов, регулирующих указанные аспекты трудовых отношений, был повышен. 24 декабря 1992 года постановлением Верховного Совета РФ были утверждены Правила возмещения работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей (далее – Правила от 24 декабря 1992 года) [2, ст. 71].

Отношения по возмещению вреда, причиненного жизни работника, связанные с исполнением им трудовых обязанностей, регулировались Гражданским кодексом РФ и указанными правилами. Положения этих правил могли по смыслу закона применяться и к случаям смерти кормильца, наступившей вне выполнения им трудовых функций.

Правила вступили в силу с 1 декабря 1992 года и действовали до января 2000 года. В настоящее время в правовом регулировании этой сферы общественно-трудовых отношений произошли серьезные изменения. Это связано с тем, 24 июля 1998 года был принят Федеральный закон РФ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» [3, ст. 3803]. Указанный Закон заложил в России правовые, экономические и организационные основы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и определил порядок возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью работника при исполнении им обязанностей по трудовому договору (контракту) и в иных установленных этим Федеральным законом случаях.

Данный акт признал Правила утратившими силу. Он существенно изменил принципы возмещения вреда в случае «наступления несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», «заменив гражданско-правовую защиту работников социальной защитой – в форме обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» [4, с. 35].

Лицами, имеющими право на возмещение в соответствии с указанным законом являются: работники, выполняющие работу по трудовому договору (контракту); граждане, выполняющие работу по гражданско-правовому договору; студенты образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, учащиеся образовательных учреждений среднего, начального профессионального

и образовательных учреждений основного общего образования, проходящие производственную практику в организациях; лица, осужденные к лишению свободы и привлекаемые к труду администрацией организации; другие лица, участвующие в производственной деятельности организации или индивидуального предпринимателя.

Поэтому Правила возмещения вреда, причиненного жизни, закрепленные в Гражданском кодексе РФ, должны применяться лишь к тем случаям, когда причинитель вреда и потерпевший не состоят друг с другом в трудовых и приравненных к ним отношениях.

Как уже отмечалось, нормы Гражданского кодекса имеют приоритет и перед другими специальными законами в части возмещения вреда, причиненного жизни граждан. В большинстве таких законов установлен иной, чем в ГК РФ, порядок определения объема и размера подлежащего возмещению ущерба. В частности, в них предусмотрена выплата единовременного пособия потерпевшим. Выплата единовременного пособия, какова ни была его величина, может рассматриваться лишь как увеличение размера ответственности. Между тем, специальные законы, устанавливая необходимость выплаты единовременных пособий, либо снижают размер такого возмещения, либо устанавливают специальные периоды, в течение которых такие выплаты должны производиться.

Согласно статье 20 Федерального Закона «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», в случае гибели (смерти) судьи, арбитражного заседателя, присяжного заседателя, судебного исполнителя, должностного лица правоохранительного или контролирующего органа, сотрудника органа государственной охраны, сотрудника учреждения или органа уголовно-исполнительной системы подлежат обязательному государственному страхованию в сумме, равной 180-кратному размеру среднемесячной заработной платы (среднемесячного денежного содержания, ежемесячного денежного вознаграждения) судьи, арбитражного заседателя, присяжного заседателя, судебного исполнителя, должностного лица правоохранительного или контролирующего органа, сотрудника органа государственной охраны, сотрудника учреждения или органа уголовно-исполнительной системы [5, ст. 20]. Такие же компенсации гарантируются и для членов семьи погибших прокуроров и следователей. Они предусмотрены частью 5 ст. 45 Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации» [6, ст. 45].

Между тем, в соответствии с Гражданским кодексом, при причинении смерти гражданину, лицам, имеющим право на возмещение, последнее должно выплачиваться ежемесячно. Очевидно, что применительно к случаям возмещения вреда, причиненного жизни работников соответствующих категорий, специальные законы не повышают, а, напротив, снижают размер ответственности в той ее части, которая относится к выплате в возмещение вреда ежемесячных сумм. Поэтому именно по правилам ГК РФ должны выплачиваться ежемесячные платежи, а по правилам специальных законов – единовременное пособие.

С принятием Гражданского кодекса РФ прежнее законодательство, регуливающее отношения по возмещению вреда, причиненного жизни, сохраняется,

за исключением тех случаев, когда это законодательство противоречит части второй ГК РФ и ухудшает положение потерпевших. В связи с этим хотелось бы обратить внимание на то, что до настоящего времени действуют специальные законы и положения по возмещению вреда работникам полиции, военнослужащим. И на основании этих актов должно производиться возмещение вреда.

Однако если специальные нормативные акты не соответствуют ГК РФ, то они не подлежат применению. Так, согласно ч. 1 и 3 ст. 43 ФЗ РФ «О полиции», жизнь и здоровье сотрудника полиции подлежат обязательному государственному страхованию за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на соответствующий год. Членам семьи сотрудника полиции и лицам, находившимся на его иждивении, выплачивается единовременное пособие в размере трех миллионов рублей в равных долях в случае гибели (смерти) сотрудника полиции вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в полиции; в случае смерти гражданина Российской Федерации, наступившей в течение одного года после увольнения со службы в полиции вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в полиции, исключивших возможность дальнейшего прохождения службы в полиции. Очевидно, что пункт указанной статьи Закона «О полиции» условия и порядок возмещения убытков вообще не регулирует. Он предусматривает лишь источник финансирования (средства соответствующего бюджета) выплачиваемой денежной компенсации.

Производя возмещение членам семьи погибшего (умершего) только в объеме, указанном в названном законе, нарушаются права истца на полное возмещение вреда, предусмотренное действующим законодательством.

Следовательно, при решении вопроса о соотношении гражданского законодательства и специальных правил, регулирующих отношения по возмещению вреда, необходимо отметить, что последние могут применяться лишь в части увеличения возмещения.

В специальных законах также не упоминается о праве потерпевших на компенсацию морального вреда. Это, однако, не означает, что такая компенсация не должна производиться.

И, наконец, почти во всех специальных законах содержится указание на то, что возмещение следует производить за счет средств федерального бюджета или соответствующих других бюджетов Российской Федерации. В связи с этим возникает вопрос, кто должен выступать в качестве ответственного лица, то есть к кому следует предъявлять соответствующие требования.

Как известно, в соответствии с Гражданским кодексом РФ, ответственность государства может быть прямой и субсидиарной. Прямая ответственность наступает в случаях, когда вред причинен государственными органами и их должностными лицами в сфере административного управления, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа, а также в сфере судебно-прокурорской деятельности. В этих случаях иски предъявляются непосредственно к казне Российской Федерации или к казне

субъекта Российской Федерации, от имени которых выступает соответствующий финансовый орган.

Субсидиарную ответственность государство несет, как и любой иной собственник, по долгам созданных им учреждений в случае, когда у последних недостаточно средств для погашения долгов. При возмещении вреда, причиненного повреждением здоровья или смертью работников государственных органов, складывается именно такая ситуация. Государственные органы выступают как созданные государством учреждения, и именно они сами несут ответственность за вред, причиненный их работникам. И лишь если у этих работников не хватает средств для возмещения вреда, потерпевшие вправе предъявить иск к казне с требованием выплатить недостаточные суммы.

Таким образом, проанализировав соотношение норм Гражданского кодекса и специальных законов, следует отметить, что статья 1084 ГК РФ является общей нормой, регулирующей отношения по возмещению вреда жизни и здоровью гражданина. Вред, причиненный при исполнении обязанностей военной службы, службы в полиции и других соответствующих обязанностей, возмещается также по правилам, предусмотренным главой 59 ГК РФ, если законом или договором не предусмотрен более высокий размер возмещения. Такая формулировка Гражданского кодекса РФ означает, что специальное законодательство подлежит применению в той мере, в какой не противоречит части второй Гражданского кодекса РФ и не ухудшает положение потерпевшего.

Литература

1. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 25 декабря 1993 года.

2. Правила возмещения работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей. Утверждены постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 24 декабря 1992 года № 4214-19//Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 2. Ст. 71. Утратили силу.

3. Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ (последняя редакция). Подписан Президентом Российской Федерации 24 июля 1998 года. Введен в действие 6 января 2000 года. С последующими изменениями и дополнениями, введенными Федеральным законом от 7 марта 2018 г. № 56-ФЗ // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3803.

4. Куренной А.М. Ответственность работодателя за ущерб, причиненный работникам повреждением их здоровья // Законодательство. 2001. № 3. С. 35.

5. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов. Федеральный Закон. Принят Государственной думой 22 марта 1995 года. Подписан Президентом Российской Федерации 20 апреля 1995 года. Введен в действие 26 апреля 1995 года. С последующими изменениями и дополнениями, введенными Федеральным законом от 1 июля 2017 № 148-ФЗ //Собрание Законодательства Российской Федерации. 1995 года. № 17. Ст. 1455.

6. О прокуратуре Российской Федерации. Федеральный Закон от 17 января 1992 года № 2202-1. С последующими изменениями и дополнениями, введенными Федеральным законом от 18 апреля 2018 года № 84-ФЗ //Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 года № 8. Ст. 366.

Т.Ф Шарипов, С.С. Шепелевич
г. Оренбург

Управление бюджетной и налоговой системами в РФ

В последние годы появились большие расхождения в оценке дефицита бюджетов регионов и Правительства РФ. Причинами таких расхождений в оценке дефицита бюджетов регионов и правительства является несколько низкий технический уровень качества бюджетного планирования, а невысокий уровень бюджетного управления и реалистичность поставленных целей и задач главами регионов.

Регионы стремятся, помимо решения основных социальных вопросов, решить ряд амбициозных задач, которые, безусловно, важны для региона, но, кроме как включение их в расходную часть бюджета, не предпринимают других шагов и ждут бюджетных ассигнований из Федерального бюджета либо бюджетных кредитов, что не является решением проблемы дефицитной части бюджета.

Семидесятикратное расхождение в оценке дефицитов является чрезмерной, согласиться нельзя ни с одной из сторон. Целесообразно в каждом субъекте проанализировать расходные части бюджета, насколько они обоснованны, необходимы и не являются ли популистскими, а также доходные части на предмет предоставления льгот крупным налогоплательщикам в части обоснования таких льгот, и насколько эти льготы дают положительный эффект.

Говорить только о низком качестве бюджетного планирования на всех уровнях бюджетной системы не стоит, так как есть ряд обязательств у регионов в области расходной части, в первую очередь, в социальной части, которые являются незыблемыми. А есть расходы, сокращать которые можно и нужно, но и необходимо заниматься увеличением доходной части бюджета, создавая новые рабочие места, новые производства. Что касается Оренбургской области, то 73–75% налоговых поступлений из региона, направляются в федеральный бюджет. И тут может быть два решения, первое – это пересмотр распределения налоговых поступлений в пользу региона, а второе решение – это создание условий для развития бизнеса, высокотехнологичного производства и промышленности, что позволит увеличить налоговые платежи и доходную часть бюджета.

Рассмотрим поподробнее первый путь решения. Так, снижение правительством ставок акцизов ради остановки роста цен на топливо оказалось действенным, и перераспределение акцизов на топливо между федеральным и региональными бюджетами, доведя до 85% всех поступлений от акцизов в пользу региональных бюджетов (сейчас – 57,4%), является весьма правильным и назревшим. Хотя и большинство бюджетов регионов, в том числе Оренбургской

области, бездефицитные, но они являются очень сжатыми и недостаточны для развития территории, а снижение акцизов приведет к дополнительным проблемам с доходной частью бюджетов регионов. Для федерального бюджета, при сложившихся ценах на нефть, это перераспределение не будет критичным. Также представляется необходимым изменить бюджетное правило, доведя до 45\$ за баррель в пользу бюджета, а не делать заимствований, о чем упомянул Антон Силуанов. Однако планируемый с 1 февраля 2019 г. возврат Минфином распределения акцизных сборов между федеральным и региональными бюджетами ухудшит ситуацию и не позволит регионам планировать проекты развития своих территорий. Целесообразным является сохранение предложенных изменений на несколько лет.

Предложенная корректировка системы дотаций, которая будет опираться на собственные доходы регионов при определении потребности в финансах, является также давно назревшей. Это позволит стимулировать руководство регионов к увеличению реального сектора экономики, повысить прогнозируемость налоговой базы.

Налоговая нагрузка является достаточной для пополнения бюджета всех уровней, как федерального, так и регионального. Поэтому увеличение НДС до 20% и введение налога на движимое имущество представляется нецелесообразным, так как оно приведет к сдерживанию обновления фондов и увеличению их морального износа. Нет необходимости введения новых налогов или замены другими существующих, в том числе предложенная Антоном Силуановым возможность замены налога на движимое имущество более комфортным для бизнеса. При этом принципиальным является решение вопроса о собираемости налогов через лишение возможности от их уклонения. Хотя и предпринимаются меры в данном направлении, пока в этом поединке налоговые органы и силовые структуры проигрывают.

Решение вопроса, касающегося консолидированных групп налогоплательщиков, весьма актуально для регионов [1, 3, 4, 5, 6]. Является, на наш взгляд, недопустимым оставлять возможность переносить убытки на будущие периоды и перемещать их между субъектами, сокращая выплаты по налогу на прибыль. Так как это оголяет отдельные регионы, что является неприемлемым с федеративной точки зрения, и вполне здравым является мнение главы комитета Госдумы по бюджету Андрея Макарова о необходимости более жесткого регулирования, исключающего возможности «манипулирования налоговой базой регионов».

Как уже отмечалось, необходимо критично учитывать мнения губернаторов, но при этом нельзя абсолютно игнорировать их.

Подтверждению этому свидетельствуют снижение реальных, то есть «очищенных» от инфляции расходов которые показывают снижение реальных доходов населения, неуверенность в завтрашнем дне, люди предпочитают копить, чем тратить. В этом есть опасность для дальнейшего развития экономики. Снижение внутреннего потребления будет способствовать уменьшению производства, импорта и товарооборота в целом, что приведет к сжатию экономики, уменьшению рабочих мест и снижению налоговых и других поступлений в бюджет.

Причиной высокого роста расходов в небольших городах, более чем в мегаполисах, является, на наш взгляд, в следующем.

Во-первых, в целом уровень доходов в мегаполисах выше, чем в небольших городах, что позволяет жителям мегаполисов более тщательно планировать расходы, покупать вещи на распродажах, привозить из-за границы.

Во-вторых, в небольших городах ниже уровень конкуренции и, соответственно, если даже есть сезонные распродажи, то скидки незначительные. Из-за более низких доходов люди в небольших городах покупают при необходимости в последний момент, что, с точки зрения потребителя, невыгодно, но уже деваться некуда.

Изучение динамики реальных («очищенных» от инфляции) повседневных расходов жителей российских городов с населением от 100 тысяч человек позволяет сделать вывод о достаточно ровном потреблении в 2017 году, без особых скачков ни вверх, ни вниз, за исключением марта и октября. Это свидетельствует, что население адаптировалось к сложившейся экономической ситуации, говорит о стабильности в экономике, но для развития необходимо стимулировать потребление, больше потреблять – больше производить [2]. Если данные процессы будут происходить одновременно, то это не скажется на инфляции.

С какой бы стороны ни рассматривать экономику России, для ее развития необходима модернизация управления бюджетной и налоговой системами с целью повышения их эффективности, а также производства и увеличения объемов инновационного производства, создание новых высокотехнологичных рабочих мест во всех регионах РФ.

Литература

1. Шарипов Т.Ф. Инновационное развитие региона на основе создания машиностроительного кластера. Экономика и предпринимательство. 2015. № 8–1 (61–1). С. 322–331.

2. Шарипов Т.Ф. Использование комплекса методов для изучения состояния предприятия при разработке стратегии / Азимут научных исследований: экономика и управление. 2017. Т. 6. № 3 (20). С. 381–384.

3. Шарипов Т.Ф. Методика исследования конкурентного потенциала машиностроительного предприятия / Вестник Оренбургского государственного университета. 2012. № 8 (144). С. 86–93.

4. Шарипов Т.Ф. Модернизация как инструмент развития планирования на предприятии / Вестник Оренбургского государственного университета. 2012. № 13 (149). С. 418–424.

5. Шарипов Т.Ф. Модернизация планирования на предприятиях машиностроения, образующих кластер, в условиях трансформационной экономики / Экономика и предпринимательство. 2016. № 4–1 (69–1). С. 1079–1085.

6. Шарипов Т.Ф. Модернизация предприятий машиностроения в условиях импортозамещения с применением процессно-ориентированного подхода на основе SADT-технологии / Экономика и предпринимательство. 2015. № 7 (60). С. 671–676.

Проблемы развития цифровой экономики на региональном уровне (на примере Оренбургской области)

Цифровизация экономических процессов становится всеобъемлющей тенденцией, охватывающей не только непосредственно информационно-коммуникационную отрасль, но и все сферы хозяйственной деятельности. Интернет-торговля, цифровое сельское хозяйство, «умные» электросетевые системы, беспилотный транспорт, персонализированное здравоохранение, какое бы направление мы не рассматривали, всюду ощущается влияние набирающей обороты цифровой революции.

В этих условиях отдельные компании, регионы, страны и их объединения начинают активно включаться в процесс формирования и реализации стратегических решений в области цифровой экономики, стремясь обеспечить свои долгосрочные конкурентные преимущества на вновь формируемых рынках новых видов технологий, товаров и услуг. Не исключением является и наша страна, Президент В.В. Путин еще в 2014 году определил необходимость активного формирования и реализации новых технологических инициатив.

В 2017 г. разработана Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, принята Государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Их реализация направлена на создание условий для развития общества знаний, повышение благосостояния и качества жизни путем повышения доступности и качества товаров и услуг, произведенных в цифровой экономике с использованием современных цифровых технологий, повышения степени информированности и цифровой грамотности, улучшения доступности и качества государственных услуг для граждан, а также безопасности как внутри страны, так и за ее пределами. Развитие цифровой экономики, в которой данные в цифровом виде являются ключевым фактором производства во всех сферах социально-экономической деятельности, считается необходимым условием повышения конкурентоспособности страны, качества жизни граждан, обеспечения экономического роста и национального суверенитета.

Под «цифровой экономикой» следует понимать систему экономических отношений, основанных на использовании цифровых информационно – коммуникационных технологий. В «онлайне» стоимость информационно-коммуникационных услуг снижается за счет снижения затрат на продвижение статистических данных, потоки информации исключают большую часть систематических ошибок, вносимых на разных этапах формирования баз статистических данных, сами услуги становятся доступнее в любой точке мира. При этом акцент делается не на использовании программного обеспечения, а на товарах, услугах и сервисах, реализуемых посредством электронного бизнеса, электронной коммерции.

Важным аспектом при формировании и реализации цифровой экономики является осуществление государственной региональной политики, которая должна быть

направлена, прежде всего, на решение следующих проблем: повышение инвестиционной привлекательности регионов и инновационной активности в них; развитие производственной и социальной инфраструктуры; минимизация региональных диспропорций в сфере социально-экономического развития регионов; усиление межрегиональных связей; рациональное использование человеческого потенциала.

Существует четыре основные стратегические задачи в сфере регионального развития Оренбургской области: повышение конкурентоспособности регионов как территориальной социально-экономической системы и укрепление их ресурсного потенциала; развитие человеческих ресурсов; развитие межрегионального сотрудничества; создание институциональных условий для развития регионов. Для эффективного управления процессами и принятия корректных своевременных решений необходимо создание коммуникационной системы прямой и обратной связи для предоставления программного обеспечения при мониторинге финансово-экономической безопасности на уровне хозяйствующего субъекта в онлайн-режиме. Данное обеспечение предлагаем разработать, обслуживать, контролировать, систематически обновлять на уровне региона и государства для своевременного реагирования в эффективном целевом использовании финансирования малого и молодого бизнеса со стороны государства.

Формирование рациональной хозяйственной системы в Оренбургской области возможно, осуществляя выявление точек устойчивого экономического роста, выбор не только отраслей и направлений развития региона, не только ее цифровой трансформации в современных условиях, а, прежде всего, приоритетов развития человеческих ресурсов как источников капитала экономического и инновационного роста на основе государственно-частного партнерства.

Также можно выделить ряд плюсов цифровой экономики Оренбургской области. Как, например, иметь тот факт, что цифровизация поможет ускорить оптимизацию расходов на ряд отраслей экономики, минимизировав дефицит предоставляемых услуг. Например, сократили число больниц и врачей. И, чтобы это так сильно не ударило по пациентам, предлагается телемедицина, когда доктор, начиная со второго приема, может давать советы пациенту по интернету. И время экономит, и расходы на логистику, но численность врачей при этом можно сокращать. Получается, рост безработицы. Аналогичные новации затронут и образовательный сектор. В программе прописано: «Приняты нормативные правовые акты, обеспечивающие регулирование гибких трудовых отношений, в том числе дистанционных» — а это уже задел под сокращение персонала.

Таким образом, мы видим определенные риски и проблемы:

- угроза «цифровому суверенитету» страны и пересмотр роли государства в трансграничном мире «цифровой» экономики;
- нарушение частной жизни / потенциальное наблюдение за гражданами;
- снижение уровня безопасности данных;
- уменьшение числа рабочих мест низкой и средней квалификации;
- повышение уровня сложности бизнес-моделей и схем взаимодействия;
- изменение в моделях поведения производителей и потребителей;
- необходимость пересмотра административного и налогового кодексов.

В подобных социально-экономических условиях развитие сфер деятельности необходимо осуществлять с применением информационно-телекоммуникационных технологий на качественно новом уровне, позволяющем использовать потенциал данных в цифровой форме как ключевой фактор производства, а отрасль информационных технологий должна создавать для этого необходимые платформы и сервисы.

Безусловно, направления развития, обозначенные в проекте, очень верные. Действительно, в индустрии существуют такие проблемы, как кадровый голод, «утечка мозгов», отсутствие единой среды, в рамках которой технологические лидеры объединяли бы усилия по созданию новых платформ и пр. Все это важные задачи в масштабах региона.

Возвращаемся к программе президента, упомянутой выше. Для ее реализации необходимо иметь определенные социально-экономические условия. Цифровые технологии изменяют повседневная жизнь человека, производственные отношения, структура экономики и образование, новые требования к коммуникациям, вычислительным мощностям, информационным системам и сервисам. В настоящее время данные становятся новым активом, причем, главным образом, за счет их альтернативной ценности, то есть по мере применения данных в новых целях и их использования для реализации новых идей. Отмечено, что общество находится на таком интеллектуально-техническом уровне, когда техническое моделирование самого себя является вполне выполнимой компьютерно-инженерной задачей.

Цифровая экономика в Оренбургской области, согласно программе, предусматривает пять направлений деятельности:

- нормативное регулирование;
- кадры и образование;
- формирование исследовательских компетенций и технических заделов;
- информационная инфраструктура;
- информационная безопасность.

Необходимость подготовки кадров для цифровой экономики. Технологически и содержательно обеспечен курс информатики и информационно-коммуникационных технологий в программах общего образования.

Также региону необходимо достижение значительных успехов в развитии цифровой платформы предоставления государственных и муниципальных услуг.

При этом обязательным условием является формирование цифровой организации, под которой понимается организация, которая с помощью информационно-коммуникационных технологий выстроила свои внутренние процессы, и взаимодействие с клиентом, чтобы давать клиентам новый удобный опыт. Цифровая экономика предусматривает цифровизацию и интеграцию всех бизнес-процессов, происходящих по вертикали и горизонтали любых экономических систем. Все данные об управленческих, производственных, аналитических и других процессах доступны в режиме реального времени. При этом также используются технологии дополненной реальности, а данные оптимизированы под различные платформы.

Благодаря внедрению новых методов сбора и анализа данных у компаний появится возможность получать данные об использовании продуктов и дорабатывать эти продукты в соответствии с новыми требованиями конечных пользователей.

Литература

1. Кравченко Н.А., Кузнецова С.А., Иванова А.И. Факторы, результаты и перспективы развития цифровой экономики на региональном уровне // Мир экономики и управления. 2017. Т. 17, № 4. С. 168–178.

2. Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)». Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/documents/5551/>; Государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утверждена распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 года №1632-р.; Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203.

3. Цифровая Россия: новая реальность. 2017. Digital McKinsey, июль 2017 г. URL: <http://drussia.ru/wp-content/uploads/2017/07/Digital-Russia-report.pdf>.

М.С. Янмурзина
г. Оренбург

Правовое регулирование деятельности местных органов власти по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности жителей города

В связи с ростом населения и его плотности, повышением количества промышленных производств и иных факторов увеличивается негативное воздействие на окружающую нас среду [1, с.33]. При этом особая роль в охране окружающей среды принадлежит муниципальным органам власти, так как именно на муниципальном уровне происходит постоянное взаимодействие органов местного самоуправления с гражданами, проживающими на его территории, реализуются конкретные мероприятия для поддержания благоприятного состояния окружающей среды.

Рассмотрим реализацию экологической политики в одном из муниципальных образований – городском округе Оренбург.

Администрация города имеет следующие полномочия в области охраны окружающей среды [3, с.51]:

1) организует благоустройство и озеленение территории городского округа, использование, охрану, защиту, воспроизводство городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа, создает места отдыха граждан, осуществляет муниципальный лесной контроль и надзор;

2) организует мероприятия по охране окружающей среды в границах города, организует сбор, вывоз, утилизацию и переработку бытовых и промышленных отходов;

3) осуществляет в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, устанавливает правила использования водных объектов общего пользования для бытовых и

личных нужд и информирует население об ограничениях по использованию подобных водных объектов.

Согласно третьей статье Федерального закона об охране окружающей среды от 10 января 2002 года № 7 – в компетенцию органов местного самоуправления входят организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры всего населения [5, с.81].

Экологическая ситуация в Оренбурге на протяжении последних нескольких лет стабилизировалась, по данным Оренбургского центра по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, характеризуется как относительно спокойная. Уровень загрязнения атмосферного воздуха 2016 году, как и в 2015 году, повышенный, но не превышающий среднее значение по России. Гамма-фон в городе наблюдался в пределах естественного, радиоактивного загрязнения не отмечено [2, с.43].

Основными источниками загрязнения атмосферы города по-прежнему остаются автомобильный и железнодорожный транспорт, предприятия топливно-энергетического комплекса и машиностроения.

Общее количество автомобилей, зарегистрированных на территории города Оренбурга, по состоянию на 01.01.2016, составляет свыше 223 тыс. единиц, причем более 40% транспортных средств старше 10 лет. На 1000 жителей города приходится 369 ед. единиц транспорта, что выше среднего значения по России.

Снижению выбросов от автотранспорта способствует ужесточение требований к качеству топлива (с 01.07.2016 года запрещен выпуск в оборот автомобильного бензина и дизтоплива экологического класса 4 и ниже), а также переоборудование автотранспорта на газомоторное топливо.

На выполнение природоохранных мероприятий в городе Оренбурге в 2016 году затрачено 232,7 млн. руб. (2015 год – 503,3 млн. руб.), в том числе, из городского бюджета – 7,8 млн. руб. (2015 год – 19,4 млн. руб.), в основном на реализацию мероприятий экологической программы, озеленение территорий и ликвидацию несанкционированных свалок, из федерального бюджета – 8,0 млн. руб. (2015 год – 52,2 млн.руб.) (софинансирование приобретения автобусов экологического класса – 4).

Из собственных средств предприятий затрачено 211,9 млн. руб. (91 %) (2015 год – 431,7 млн.), в том числе, на реконструкцию очистных сооружений канализаций города Оренбурга (ООО «ОренбургВодоканал»), пылегазоочистного оборудования на ЗАО «Хлебопродукт-1», ЗАО «Хлебопродукт-2», ОАО «Оренбургский комбикормовый завод», приобретение контейнеров заглубленного типа, спецтехники, приобретение транспорта экологического класса – 4 в МКП «Оренбургские пассажирские перевозки».

В целях снижения загрязнения атмосферы города осуществляется контроль за вырубкой и высадкой зелёных насаждений со стороны экологических служб города, оформляются разрешения на снос деревьев и кустарников, проведение санитарной и омолаживающей обрезки деревьев, за отчетный период оформлено 535 разрешений(2015 г. – 530). Для организации учета зеленых насаждений на территории города Оренбурга создана карта в ГИС ИнГео «Зеленые насаждения», на которую наносятся вновь высаженные деревья и кустарники. После проверки приживаемости всего на электронную карту нанесено 5357 деревьев и кустарников (за соответствующий период 2015 года – 3000 ед.).

В счет возмещения ущерба от сноса зеленых насаждений в округа города в 2016 году поступило около 4,2 млн. руб. (в 2015 году – 4,5 млн. руб.).

Отделом охраны окружающей среды подготовлена информация для участия города Оренбурга в рейтинге экологического управления городов России за 2015 год, который организован Минприроды России. Всего в рейтинге приняли участие 94 города. Город Оренбург в вышеназванном рейтинге занял 14 место (в 2014 году – 20 место).

В 2016 году в рамках реализации мероприятий муниципальной программы «Охрана окружающей среды в городе Оренбурге на 2014–2020 годы» (утв. постановлением администрации города Оренбурга от 05.08.2014 № 2034-п) выполнены лесоустроительные работы на землях города Оренбурга, на которых расположены городские леса. На основе материалов лесоустройства разработан лесохозяйственный регламент городских лесов города Оренбурга, в котором установлены: виды разрешенного использования лесов, возрасты рубок, расчетная лесосека, сроки использования лесов и другие параметры их разрешенного использования, ограничение использования лесов, требования к охране, защите, воспроизводству лесов.

Одним из основных направлений деятельности отдела является экологическое просвещение, в том числе проведение Дней защиты от экологической опасности, число участников акции достигает 70 тыс. человек, в т. ч. 21 тыс. учащихся образовательных учреждений и творческих объединений города.

С целью выявления и пресечения незаконной торговли редкими и исчезающими видами цветов и растений также ежегодно проводится акция «Внимание! Первоцветы!». В результате совместной работы с участковыми полиции, студентами экологических факультетов вузов в 2014–2016 гг. отмечено значительное снижение числа фактов продажи первоцветов.

В соответствии с планом мероприятий по охране прибрежных защитных полос рек Урал и Сакмара на 2016 год, утвержденным постановлением администрации города Оренбурга от 25.04.2016 № 1135-п, 23 сентября 2016 года проведена общегородская экологическая акция «Нашим рекам – чистые берега!».

Участие в акции приняли более 1500 человек: сотрудники администрации города Оренбурга и округов, муниципальных учреждений, работники предприятий и организаций, садовые общества, студенты и учащиеся образовательных учреждений жители пос. Бердянка, Городище, Нижнесакмарский, им. Куйбышева, с. Пруды, п. Самородово, с. Краснохолм, п. Каргала. По результатам проведения акции в прибрежных зонах водоемов собрано более 70 куб.м отходов – это 8 автомобилей мусора.

Кроме того, в рамках акции «Нашим рекам – чистые берега!» специалистами отдела при участии государственных инспекторов отдела Росрыболовства по Оренбургской области и участкового инспектора УМВД проведены профилактические рейды по недопущению стоянок и мойки автотранспорта в пределах водоохранной зоны городских рек Урал и Сакмара. В 2016 году в ходе рейдов было составлено 2 протокола об административном правонарушении.

В целях формирования экологической культуры подрастающего поколения, воспитания бережного отношения к природе, чувства ответственности за состояние

окружающей среды города Оренбурга в декабре 2016 года отделом организован и проведен конкурс детского рисунка на экологическую тематику «Экология родного города». В конкурсе приняли участие более 300 работ. Победители будут награждены дипломами и памятными подарками – подарочными картами на приобретение товаров для детского творчества.

С целью вовлечения субъектов малого и среднего предпринимательства в практические мероприятия по охране окружающей среды на территории города Оренбурга в декабре 2016 года проведен конкурс среди субъектов малого и среднего предпринимательства «Лучшее предприятие в сфере охраны окружающей среды» (порядок проведения утв. пост. администрации г. Оренбурга от 12.12.2016 № 3844-п). По итогам конкурсного отбора победителем конкурса признано ООО «ЭкоСпутник», осуществляющее обработку твердых коммунальных отходов с применением технологий, обеспечивающих получение конечного продукта, доступного для применения в других технологических процессах в качестве исходного сырья или добавки к основному сырью.

Продолжается реализация «Концепции развития системы обращения с ТКО на территории города Оренбурга» с привлечением средств инвесторов. В рамках реализации мероприятий концепции проводился монтаж контейнеров заглубленного типа 185 единиц (2015 год – 113 единиц) и установка контейнеров для селективного сбора мусора 50 единиц (2015 – 57 единиц). Для работы на комплексе приобретено вспомогательное оборудование, в том числе ломовозы, погрузчики, прессующие плиты для мусоровозов Scania.

В целях недопущения попадания в атмосферу опасных для окружающей среды паров ртути для районов индивидуальной застройки и поселков города Оренбурга в 2016 году организован централизованный сбор отработанных ртутьсодержащих ламп и приборов для утилизации в установленном порядке. «Экомобиль» работал с июня по декабрь 2016 года, собрано более 1,5 тысячи отработанных ламп дневного света, градусников и пр. (февраль-декабрь 2015 года – 4,5 тыс. ед.). Всего за 2014–2016 гг. собрано более 10 тысяч единиц опасных отходов.

Специалисты отдела осуществляют консультативную помощь в расчете платы за негативное воздействие на окружающую среду и контроль за перечислением организациями и предприятиями города. За 2016 год в бюджет города поступило 122,7 млн. руб. (за аналогичный период 2015 г. – 87,3 млн. руб.).

Литература

1. Масликов В.А. Актуальные факторы неустойчивости общественного развития. Материалы Афанасьевских чтений, 2015. – Т. 1. – № 13. – С. 210–214.

2. Оренбургский городской совет – [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.orenburg.ru/power/administration/authorities/department_of_environmental_protection/

3. Система местного самоуправления. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: www.orenburg.ru/official/charter/chapter_4_system_of_local_government/

4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

5. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды».

***Проблемы взаимодействия власти и общества:
осмысление исторического опыта***

А.И. Шарафиева
г. Оренбург

Проблемы взаимодействия власти и общества в императорской России

Проблемы взаимодействия власти и общества существуют в России уже на протяжении долгих веков, начиная с Древнерусского государства, и каждый правитель видел свои пути решения данной проблемы. Однако особого внимания заслуживает период существования Российской империи (XVIII – начало XX века), поскольку вопрос о взаимоотношениях власти и наиболее образованной и активной части российского населения являлся одним из ключевых в истории Российской империи, и на всем своем протяжении обе силы взаимодействовали и конфликтовали друг с другом, испытывая взаимное влияние.

Власть, желающая сохранить себя, не могла не заботиться об обществе, в котором существовала. Однако проблема выражается в том, что власть не могла ждать, пока общество само осознает необходимость изменений. Соответственно, мероприятия, проводимые «сверху», не могли не рождать сильнейшего сопротивления им «снизу».

Возникновение Российской империи связано с именем Петра I. В связи с его многосторонней реформаторской деятельностью проблемы власти, в лице Петра I, и общества были обострены. Социальные реформы создали ему славу крайне жесткого правителя-реформатора и затронули все слои населения. Крестьяне стали более бесправными и практически приравненными к рабам, с помощью введения подушного налога государство обогатило казну. Если положение крестьян не являло собой черты европеизации, то о высшем сословии можно сказать, что оно стремилось к более высокому стандарту поведения и образования. Этому способствовало изданная Петром книга «Юности честное зерцало, или Показание к житейскому обхождению» [4, с. 310].

Недовольно политикой государства было титулованное дворянство, которое свой престижный статус получало не благодаря родовитому происхождению, а в результате выслуги на основе системы, введенной Табелем о рангах. С правления Петра дети самых громких фамилий должны были подниматься по иерархической лестнице с нижних ступеней, «ибо кроме сего пути никто в вышний градус и до министерского чина произведен быть не может».

На протяжении XVIII в. тональность исходящих от престола распоряжений и указов начинает изменяться. Петр I свои указы, в том числе «Морской устав», сопровождал развернутыми толкованиями. Повеления Екатерины II лишены характерных для законодательства первой четверти XVIII века объяснений. Немногочисленные указы, которые императрица «объявляла во всенародное известие», должны были быть прибиты в публичных местах, прочитаны в церквях, скопированы и сохранены во всех органах административного управления, «чтоб никто неведением не отговаривался» [3, с. 22].

В России второй половины XVIII века не было социальной силы, способной потеснить привилегированное сословие и противопоставить высочайше пожалованному званию «благородного» собственное понимание общественного престижа. Не случайно положение всех социальных групп официально определялось как «состояние», и лишь принадлежность к высшему сословию именовалась «дворянским достоинством». Представители буржуазии с завистливым почтением воспринимали дворянский гонор, стремились проникнуть в состав класса феодалов и усвоить «благородный» образ жизни. Так же и для власти «народом», обществом были дворяне.

В марте 1702 г. Петром I была введена унифицированная подпись к различным документам «Вашего Величества низжайший раб». До 1786 г. термин «раб» употреблялся подписью в посланиях, от писем отцу до представляемых монарху планов и проектов крупных сановников. Данный фактор отражал отношение монарха к обществу. Законодательно санкционированная замена термина «раб» на термин «подданный» являлась как показателем трансформации отношений власти и населения, так и импульсом для развития института подданства в российском обществе. Термин «подданный», согласно указу 1786 г., в качестве подписи становился обязательным лишь для посланий на имя императрицы: реляций, донесений, писем, присяжных листов и патентов.

Наиболее яркой попыткой показать несовершенство власти было восстание под предводительством Е. Пугачева, которое оказало сильное влияние на сознание дворянства. Офицеры расценивали свое участие в подавлении Крестьянской войны как императорскую службу и борьбу с государственным разбоем и уже во вторую очередь – как защиту привилегированного положения дворянства. С позиции современников, одинаково бесстрашно должны были исполнять свой долг и дворяне, и солдаты, в прошлом помещичьи крестьяне [2, с. 109].

Политика «просвещённого абсолютизма» со своими идеями в XIX веке начала переживать кризис. И власть, и общество стали вести поиск наиболее благоприятных путей общественного развития страны. Направления поиска были разнообразны. В начале века усилия власти и реформаторски настроенной дворянской интеллектуальной элиты совпали по многим позициям. Были сделаны попытки заложить идейные и организационные основы российского реформаторского процесса и направить его по пути постепенной либерализации государственного строя и общественных отношений.

Наладить взаимодействие между властью и обществом делал попытки и Александр I путем создания Государственного совета в 1810 г., представляющего собой сословие, в котором все части законодательной, судебной и исполнительной властей в главных их отношениях соединялись и через него восходили к державной власти. Однако период его правления также ознаменован совершенствованием системы тайного осведомительства, что неблагоприятно сказывалось на взаимоотношениях власти и общества. Наряду с секретной гражданской полицией была создана тайная полиция в армии, производились преследования вольнодумства в печати, были отправлены в ссылку многие выдающиеся деятели литературы. Одновременно вновь снимались все ограничения крепостного

произвола, восстанавливалось право помещиков отправлять своих крепостных на каторжные работы.

Глубокий отпечаток на историю России наложило движение декабристов, поскольку это было первое организованное выступление против самодержавно-крепостнических порядков [1, с. 88].

По сравнению с другими правителями наибольших успехов удалось добиться Александру II. Начиная с 1856 г., после знаменитой речи Александра II перед московским дворянством, власть начала сама обращаться за поддержкой к обществу, старалась использовать общественную инициативу. Представителей общества стали вводить в комиссии по подготовке реформ, проекты реформ рассылались представителям местной власти и ученым-экспертам, публиковались для всеобщего сведения, их обсуждали в прессе, они становились предметом острой полемики (однако право окончательного решения оставалось за Государственным Советом и императором). Выборность органов местного самоуправления, гласность судопроизводства, автономия университетов и относительная свобода печати создавали правовое пространство для конструктивного диалога между властью и обществом. Однако многочисленные покушения и убийство Александра II стали свидетельством того, что власть и общество так и не смогли уладить своих разногласий.

Начало правления Александра III было отмечено резкой сменой курса во внутренней политике, а также отменой ранее проведенных реформ. Изменения касались прежде всего общих принципов управления государством и выразились в решительном отказе новой власти от конституционных преобразований по европейскому образцу. И снова между властью и обществом стало возникать множество проблем.

Высшая точка конфликта между властью и обществом произошла в период правления Николая II.

В заключение следует отметить, что при естественном развитии социальных процессов и власть, и общество должны играть самостоятельную роль в формировании национального пути. При подавлении (или оттеснении) одной из этих сил и, соответственно, присвоении себе другой силой монопольного права определять судьбы страны нарушается система сдержек и противовесов и, как следствие, деформируется процесс принятия стратегических решений.

Литература

1. Завражин А.В. Движение декабристов и его влияние на политическое переустройство России // Вестник Военного университета. 2007. № 3 (11). С. 81–89.

2. Марасинова Е.Н. Власть и общество в России XVIII века (проблемы понятийной истории) // Труды Института российской истории. Вып. 5 / Российская академия наук, Ин-т российской истории; отв. ред. А.Н. Сахаров. М., 2005. С. 87–117.

3. Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. Собрание 1-е. СПб, 1830. Т. XVI.

4. Хасина И. Ю., Панащенко Т.А. Влияние Петровских реформ на развитие Российского государства // Молодой ученый. 2017. №49. С. 308–312.

Эволюция нормативно-правовых основ системы народного просвещения Российской империи во второй половине XIX века

Научная проблема эволюции нормативно-правовых основ системы народного просвещения Российской империи нашла свое обоснование в исследованиях современных ученых (А.М. Аллагулов [1, 2], Э.Д. Днепров [4, 5, 6, 7, 8], А.В. Овчинников [25, 26, 27], Б.К. Тебиев [35]). По мнению А.В. Овчинникова, главным источником по истории образовательной политики выступает закон, фиксирующий волю власти, ее представления об идеальном устройстве системы народного просвещения в России в конкретный исторический период.

Вторая половина XIX века характеризуется созданием «нормативно-правовой базы управления системой народного просвещения и содержания учебного процесса, деятельным участием органов местного самоуправления в деле расширения и совершенствования системы образования и возложением на систему народного просвещения охранительных функций, проявившихся в распространении сети церковно-приходских школ» (М.П. Гареева) [3, с. 10].

Эволюция нормативно-правовых основ системы народного просвещения Российской империи во второй половине XIX века осуществлялась по следующим направлениям: правовое регулирование взаимодействия государства, Русской Православной церкви и общества в решении стратегической задачи воспитания граждан Российской империи; разграничение полномочий высших, центральных, региональных органов власти и органов местного самоуправления в организации народного просвещения; достижение реального равноправия в получении образования; обеспечение единства содержания образования при сохранении культурно-религиозной самобытности народов.

Нормативно-правовые основы системы народного просвещения Российской империи базировались на традиционалистских особенностях страны и прямо влияли на содержание образования и опосредованно на разработку и развитие отечественной педагогической науки. Это привело к созданию адекватной историческим особенностям России единой законодательной основы, обеспечивающей модернизацию системы народного просвещения.

Создание системы народного просвещения в Российской империи положено утверждением «Предварительных правил народного просвещения» (24 января 1802 г.), представлявшим первый в истории России кодифицированный правовой акт, предписывавший нормы, регулировавшие отношения в образовательной сфере.

Представим эволюцию нормативно-правовых основ системы народного просвещения Российской империи во второй половине XIX века. В основу периодизации положено хронологически последовательное решение проблем, составляющих предмет ведения органов власти в сфере народного просвещения.

Первый этап (вторая половина 50-х – середина 60-х гг. XIX века) – либерально-реформационный, для которого характерна выработка новых концептуальных основ

образовательной политики, направленных на расширение представительства в ней общественно-педагогической и частной инициативы.

8 марта 1856 года Высочайшее утверждение получило Постановление Министерства народного просвещения «О преобразовании Главного Правления училищ» [16], согласно которому министр народного просвещения имел возможность передать этому органу на рассмотрение любой вопрос, по которому необходимо выработать коллективное мнение. К особым полномочиям относились вопросы, связанные с разработкой постановлений, изменений в устройстве учебных заведений, отбора методического обеспечения организации образовательного процесса в гимназиях и училищах. Членами совета являлись: товарищ министра народного просвещения, попечители учебных округов (во время их нахождения в столице), директор департамента народного просвещения и «сторонние лица», назначаемые высшей властью.

В 1857 году разрешено законодательно открывать в столицах частные пансионы и школы без ограничений. Данная юридическая новелла нашла свое закрепление в Постановлении Министерства народного просвещения «О разрешении открывать в обеих столицах частные пансионы и школы без ограничений числа их» [19].

Отметим, что с 1858 года открыты возможности для развития женского всеобщего образования (Положение о женских училищах ведомства Министерства народного просвещения, 30 мая 1858 г.). А в 1860 году принимается новое Положение о женских учебных заведениях Министерства народного просвещения [13]. Главная цель женских учебных заведений – религиозно-нравственное и умственное образование, необходимое для будущей супруги и матери. В 1870 году принимается Положение о женских Гимназиях и Прогимназиях Министерства народного просвещения [29, с. 1620–1649], давшее новый импульс развитию среднего женского образования в Российской империи.

Развитие народного просвещения в стране обусловило актуализацию педагогической науки в обществе и государстве. Подтверждение этому мы находим в том, что в 1860 году в состав Ученого комитета Министерства народного просвещения включен представитель от педагогики [12, с. 512].

В 1866 году в целях обеспечения народных школ учителями открыты педагогические курсы при уездных училищах в Санкт-Петербургском, Московском, Харьковском, Казанском и Одесском учебном округе [23]. Педагогических курсов, учрежденных в 1865 году, оказалось недостаточно для расширяющейся системы народного просвещения.

В общем контексте подготовки реформ в сфере образования вышли и другие постановления Министерства народного просвещения по актуальным вопросам организации народного просвещения в России рубежа 50–60-х гг. XIX века. Отметим, что приняты меры по улучшению организации учебного дела на местах. Так, 20 марта 1860 года утверждено «Положение о Советах при попечителях учебных округов» [28], существенно изменявшее Положение от 25 июня 1835 года за счет расширения их функций (рассмотрение административных и учебных дел; вопросы нанесения ущерба училищному имуществу с правом взыскания; разбирательство по претензиям частных лиц на училищное ведомство; принятие

решений о покупке, постройке, найме домов для училищ, о продаже училищных зданий и имущества, о приобретениях для училищ за счет экономии на сумму свыше 300 руб.; о подрядах и поставках на сумму свыше 3000 руб.).

В 1862 году Главное Управление Цензуры в Министерстве народного просвещения упразднено, и надзор за литературой возложен на Министерство внутренних дел [17].

С 1864 года провозглашена стратегическая цель государственной образовательной политики (Положение о начальных народных училищах, 1864 г.) — «утверждать в народе религиозные и нравственные понятия и распространять первоначальные полезные знания» [31, с. 1225–1281].

В целом этот нормативно-правовой акт реализовывался в ключе клерикализма, что являлось характерной тенденцией образовательной политики этого периода. Право открывать учебные заведения предоставлялись всем конфессиям, но с обязательного разрешения Духовного ведомства. Положение определяло также многоведомственность начальных училищ. Они могли учреждаться Министерством народного просвещения, частными лицами, а также Министерствами государственных имуществ, внутренних дел, уделов и горного ведомства.

Значительно расширились права училищных советов, которые осуществляли управление на двух уровнях (губернский, уездный). Стоит отметить, что в училищные советы входили представители всех ведомств, которые так или иначе принимали участие в образовании и воспитании юношества: Министерства народного просвещения, внутренних дел, духовного ведомства православного вероисповедания и уездных собраний. При этом руководителем губернского совета являлся епархиальный архиерей, что свидетельствовало о сильных позициях в вопросах начального образования Русской Православной церкви.

Выделим разграничение полномочий между уровнями управления:

– уездный совет: контроль за содержанием обучения и материальным обеспечением начальных народных училищ; выдача разрешения на открытие училищ обществам и частным лицам; ходатайство о представлении учителей к наградам и отстранению их от должности;

– губернский училищный совет: попечение о начальных народных училищах губернии; контроль за работой уездных советов. Решения губернского училищного совета могли быть обжалованы в Правительствующем Сенате.

Принятие Положения способствовало активизации общественно-педагогической инициативы в деле народного просвещения, так как открывало дорогу представителям всех сословий в начальное образование.

В среднем образовании (Устав гимназий и прогимназий ведомства Министерства народного просвещения [31, с. 1301–1351]) провозглашена следующая цель — предоставление общего образования и приготовление для поступления в университет и другие высшие специальные учебные заведения. В Уставе четко прописано (пункт 8), что содержание может осуществляться как за счет правительства, так и обществ, сословий, частных лиц. Юридически закреплялось разделение гимназии на два типа: классические и реальные.

Стоит отметить демократический характер Устава, так как образование провозглашалось всесословным. Согласно пункту 53, в гимназии и прогимназии

могли обучаться дети всех состояний и вероисповедания. Устав определял и минимальные требования к поступающим: умение читать и писать по-русски, знание главных молитв, «из арифметики сложение, вычитание и таблицу умножения». В гимназию и прогимназию прием учащихся мог осуществляться только раз в году — накануне начала учебного года. В середине года прием на обучение допускался только с разрешения педагогического совета «по особо уважительным причинам», только в первые четыре класса гимназии либо в прогимназию, при условии прохождения специального испытания.

Регулировался вопрос оплаты обучения в гимназии: должна вноситься в течение двух первых месяцев каждого полугодия; размер оплаты утверждался местными попечительскими советами и министром народного просвещения; от платы за обучение по решению педагогического совета могли освобождаться прилежно обучавшиеся дети из малообеспеченных семей, при этом число бесплатно обучавшихся не могло превышать 10 % от состава учебного заведения; бедным ученикам могла оказываться единовременная материальная помощь и выплачиваться ежегодные стипендии из средств самого учебного заведения.

Обозначались также полномочия педагогических советов в гимназиях, заключающиеся в решении вопросов учебной и воспитательной части: прием учеников и их перевод в следующие классы; освобождение учащихся от платы за обучение; выдача аттестатов и наград; одобрение текстов речей для публичного выступления; выбор книг для библиотеки; рассмотрение и одобрение программ по каждому предмету и годовичных отчетов учебной части; контроль над финансовой деятельностью учебного заведения; наложение дисциплинарных взысканий на учащихся; наблюдение за работой пансиона и внеклассными мероприятиями; наблюдение за исполнением всех постановлений о порядке преподавания и воспитания, которые не отражены в уставе учебного заведения.

Однако в некоторых случаях заключение педагогического совета утверждались «высшим начальством»: выбор учебных пособий; определение платы за обучение; присвоение званий домашних учителей и учителей уездных училищ; решение вопросов об изменении «нормального устройства учебной части» либо ее улучшении, что может потребовать дополнительных денежных средств; разделение классов на параллельные отделения; составление сметы на специальные средства, необходимые для образовательной деятельности учебного заведения. Отметим, что если директор вступал в противоречие с большинством членов педагогического совета, то вопрос решал попечитель учебного округа.

На основании нового Устава предстояло преобразовать 80 гимназий и 4 прогимназии, на что в течение нескольких лет требовалась сумма в 1808739,60 рублей, включавшая, в том числе, выплаты стипендий. Установлена очередь расходования этих средств: сначала выделялись средства на увеличение учительского содержания, учитывающее учителей как столиц, так и отдаленных районов. Затем в том же порядке увеличивалась оплата службы директоров и инспекторов учебных заведений, после чего выделялись средства на прочие расходы.

Представленные меры способствовали повышению жалования преподавателям (отменено деление учителей на старших и младших, введена практика почасовой оплаты, сокращено время уроков с 1 часа 15 минут до 1 часа).

Выделим недостатки нового Устава: сокращение учебного времени привело к перегрузке учащихся; право педагогических советов самостоятельно утверждать учебные планы и программы способствовали также перегрузке учащихся (А.В. Овчинников).

В высшем образовании осуществились также изменения. В 1860 году Постановлением Министерства народного просвещения «О мерах относительно надзора за студентами Университетов и дозволении им не носить форменной одежды вне университетских зданий» предоставлено послабление в отношении одежды, но при этом студенты не освобождались от надзора со стороны руководства университета. В 1861 году форменная одежда отменялась [9, с. 1035].

В 1863 году принят новый университетский Устав, который явился логическим продолжением Устава 1804 года. В университеты возвращались академические свободы и университетская автономия в западноевропейской их трактовке, что сопровождалось усилением роли профессорской корпорации за счет ослабления управленческой вертикали и управляемости ведомства. Анализ положений нового Устава показал ослабление позиции государства, функция которого сводилась к распределению финансовых средств. В то же время, в отличие от германской модели высшей школы, Устав четко регламентировал отношения, возникающие при организации учебного процесса. Учебные планы утверждались на факультетском собрании (по Уставу 1835 года на ученом совете, а по Уставу 1804 года вообще не утверждались). Впервые вводился раздел (отделение) об обязанностях студента.

Отметим, что новый Устав имел ряд юридических противоречий: государство, отстраняясь от управления учебной частью, оставило за собой право вето для попечителя по любым вопросам; ослабив позицию ректора (сведение к представительским функциям), вводится должность проректора по воспитательной работе.

В целом достаточно либеральные нормы и принципы организации высшего образования в Российской империи не отражали сущность самодержавной формы государственного управления. Усиление позиции профессорско-преподавательской корпорации сдерживалось сохранением функций и полномочий попечителя, представителя царского правительства.

На втором этапе (вторая половина 60-х – 1880-е гг.) – консервативно-охранительном — государство отстаивало необходимость «охранения дела народного образования от посторонних пагубных влияний». Изменения законодательства в области образования положили начало попыткам власти сузить веер поисков вариантов переустройства отечественной системы образования, ограничить вхождение модернизационных притязаний западного образца, добиваясь этого частичным обновлением путей традиционно-консервативного развития в условиях новой политико-правовой ситуации, сложившейся после принятия нового школьного законодательства в середине 60-х годов XIX столетия.

После покушения на императора Александра II (4 апреля 1866 г.) в деятельности Министерства народного просвещения произошли следующие изменения: усиление надзора за содержанием учебных пособий для всех типов образовательных заведений (28 мая 1866 года создан специальный особый отдел при Ученом Комитете. Совместно с Министерством внутренних дел приняты меры

к изъятию учебников, вредных для образования юношества. Введена цензура педагогической литературы); проведение в выпускных классах граждановедческой подготовки учащихся; усиление контроля за студентами вне образовательного учреждения («Правила надзора за студентами вне стен Университета и воспитанниками высших учебных заведений», 26 мая 1867 г.) [29, с. 473–475].

Устав 1884 года в историографии в основном получил негативную оценку [35, с. 100] как начало «реакционного наступления царского правительства на автономию университетов». А.Е. Иванов [10, с. 27] утверждает, что нормативная база университетов сложилась в результате контрреформ Александра III.

В Уставе Императорских Российских Университетов 1884 года [30, с. 980–1048] четко определено, что все сношения с Министерством народного просвещения осуществляется через попечителя. Ректор назначается непосредственно министром сроком на четыре года. Как отмечалось в официальном документе [24, с. 118], главная задача данного устава – поставить университетское образование под надзор профессоров и правительственной власти.

В 1884 году вышло Постановление Министерства народного просвещения об усилении надзора за учебными заведениями Восточной Сибири [30, с. 591–610].

В образовательной политике в отношении среднего образования также наметились существенные изменения. Конкретизируем их основные направления: безусловное преобладание одного из двух главных типов средней школы; точная регламентация учебных планов и программ со стороны органов государственной власти; установление взаимосвязи между образовательной и нравственно-воспитательной функциями средней школы.

15 мая 1870 года введены специальные испытания (полные и сокращенные) на звание учителя и воспитателя в прогимназиях и гимназиях [21].

Отметим, что Министерство народного просвещения активно проводило работу по пересмотру законодательных основ среднего образования. Результатом продолжительных подготовительных работ стали новые проекты уставов учебных заведений, высочайше утвержденных: Устав гимназий и прогимназий ведомства Министерства народного просвещения (30 июля 1871 г.), Устав реальных училищ ведомства Министерства народного просвещения (15 мая 1872 г.).

Научный интерес представляют аргументы министра народного просвещения Д.А. Толстого, которые он привел в оправдание предпринятой им реформы: реформа 1828 года вывела школу на правильный путь развития, а реформы 1849 – 1851 годов нарушили правильность развития учебной системы; неопределенность учебного материала по отдельным предметам и концентрация учебного плана на главных предметах — древних языках и математике.

В целом позиция Министерства народного просвещения выражала главную идею официальной власти — новая школа должна быть всеобщей, не зависящей от сословной и конфессиональной принадлежности учащегося (А.В. Овчинников).

Стоит отметить, что конкретизировались также функции инспектора. Кроме надзора за имевшимися училищами, инспектор имел право на принятие мер по открытию новых учебных заведений. Для этого инструкция обязывала его вступать в переговоры с представителями земств и местными городскими или сельскими обществами, стараться склонить их к решению об открытии и

содержании народных училищ за их счет. При желании общественности, при недостатке денежных средств инспектор обращался с соответствующим ходатайством к попечителю учебного округа о назначении постоянной или временной материальной помощи конкретному училищу. «Приговоры» сельских обществ по вопросам народного просвещения инспектор представлял попечителю в подлиннике вместе со своими примечаниями. Если не имелось возможности организовать раздельное обучение мальчиков и девочек, то разрешалось их совместное обучение, при этом соблюдались два условия — девочки должны быть не старше 12 лет и рассаживаться на отдельных от мальчиков скамьях.

В содержательном плане также внесены изменения: в 1872 году Министерство народного просвещения издало учебные планы и программы для гимназий, а в 1873 году — для реальных училищ. Сущность этих изменений сводилась к тому, что «все лица, поставленные в ближайшее соприкосновение с гимназиями и прогимназиями, должны проникнуться убеждением, что те из сих учебных заведений, в коих преподавание древних языков идет малоуспешно вовсе, не достигают своей цели и не соответствуют своему назначению» [11, с. 531].

В ноябре 1879 года Министерством народного просвещения издано распоряжение, согласно которому учителя низших и средних учебных заведений должны проверяться на нравственную и политическую благонадежность [34].

В ноябре 1879 года приостановлена деятельность С.-Петербургского Педагогического Общества [18] в связи с тем, что на заседании рассматривалась статья Модестова, опубликованная в газете «Голос», в которой осуждались реформы гимназического образования 1871 года.

Потребности развивающейся экономики потребовали концентрации внимания Министерства народного просвещения на проблемах профессионально-технического образования. Подтверждение этому мы находим в законодательстве — «О расходах на открытие новых реальных училищ» [20].

Изменение вектора образовательной политики отмечено и в отношении начального образования. Поводом к этому послужило Представление Императора в Государственный Совет (21 августа 1872 г.), где он высказал свое мнение относительно изменения законодательства о начальных народных училищах: усиление роли предводителей дворянства в деле нравственного состояния начальных школ, их развития и благоустройства; охранение дела народного образования от посторонних пагубных влияний; поддержание и упрочение школы в духе религии и нравственности.

Выполнение заявленных задач возлагалось на «совместные усилия Министерства народного просвещения, духовенства и дворянства» [33]. Реализация задач привела к усилению роли Министерства народного просвещения в руководстве народными училищами, выступавшего в качестве единственного компетентного органа; усилению позиций дворянства в деятельности училищных советов и сохранению порядка наблюдения над начальными народными училищами со стороны Святейшего Синода.

Убийство Александра II (1881 г.) способствовало обсуждению вопросов нравственно-религиозного воспитания в образовательных учреждениях. В этой связи 22 января 1882 года Министерство народного просвещения издало

Постановление «О предоставлении православному духовенству надлежащего влияния на народное образование» [15]. В нем, в частности, отмечалось, что народная школа для достижения своей просветительской цели должна быть основана на религии. В этой связи главная задача перед духовенством состоит в том, чтобы утверждать в народе «сознательное религиозное чувство». Вместе с тем в данном нормативном документе отмечалось, что сокращение количества церковно-приходских школ с 18 тыс. в 1870 году до 4 тыс. в 1882 году обусловлено невниманием к ним приходских священников. В этой связи поставлен вопрос о повышении им заработной платы.

Третий этап (с 90-е гг. XIX в.) – приспособительно-преобразовательный, ориентированный на сохранение самой классической системы обучения. В начале 90-х гг. XIX столетия предприняты новые мероприятия по воплощению в жизнь основных положений школьного законодательства, систематизированного во второй половине 70–80-х годов XIX века. Так, 28 мая 1890 года на своем Общем собрании Государственный Совет высказал мнение о необходимости внесения изменений в учебные планы. Учебный план ориентировался на сохранение самой классической системы обучения.

Обзор мероприятий, проведенных Министерством народного просвещения и другими органами государственной власти Российской империи в области среднего образования в 80-х и 90-х гг. XIX столетия, приводит к выводу о том, что оба типа средней школы, резко разделенные реформой 1871–1872 годов, начали постепенно сближаться друг с другом. С одной стороны, осознана необходимость сгладить крайности классической системы и уделить больше внимания преподаванию в гимназиях других важных предметов с другой – реальные училища в значительной степени утратили характер профессиональных училищ.

В целом с 90-х годов XIX века наблюдается некоторое ослабление влияния церкви на просвещение народов государства. Это нашло закрепление в таких нормативных документах, как Указ «О подчинении протестантских школ в округах Санкт-Петербургской и Московской Консисторий Министерству народного просвещения» [14], мнение Государственного Совета от 12 февраля 1896 г. «Об изменении и дополнении действующих узаконений об ответственности лиц нехристианских исповеданий за препятствование христианам исполнять их религиозные обязанности» [22, с. 107].

Литература

1. Аллагулов, А.М. Нормативно-правовые основы формирования образовательной политики в России во второй половине XIX – начале XX века / А.М. Аллагулов // Историко-педагогический журнал. № 1. 2013. С. 104–111.

2. Аллагулов, А.М. Становление образовательной политики в России во второй половине XIX – начале XX века в контексте влияния педагогической науки / А.М. Аллагулов / Нижний Тагил: Нижнетагильская государственная социально-педагогическая академия, 2012. – 300 с.

3. Гареева, М. П. Развитие просвещения среди марийцев Уфимской губернии во второй половине XIX – начале XX вв.: автореф. дис. ... канд. пед. наук / М.П. Гареева. Йошкар-Ола, 2011. 22 с.

4. Днепров, Э.Д. Образование и политика. Новейшая политическая история российского образования: в 2 т. / Э. Д. Днепров. М.: Москва, 2006. Т. 1. 533 с.

5. Днепров, Э.Д. Российское образование в XIX – начале XX века. Т. 1. Политическая история российского образования / Э.Д. Днепров. М.: Мариос, 2011. 648 с.
6. Днепров, Э.Д. Четвертая школьная реформа в России / Э.Д. Днепров. М.: Интерпракс, 1994. 248 с.
7. Днепров, Э.Д. Школа пореформенной России в советской литературе / Э.Д. Днепров // Историографические и методологические проблемы изучения отечественной школы и педагогики. М.: НИИОП АПН СССР, 1989. С. 23–58.
8. Днепров, Э.Д. Школьная политика: содержание понятия и аспекты изучения (на материалах дореволюционной России) / Э.Д. Днепров // Школа России накануне и в период революции 1905—1907 гг.: сб. науч. трудов М.: АПН СССР, 1985. 219 с.
9. Дополнение к сборнику постановлений по Министерству народного просвещения. 1803 — 1864. СПб.: Тип. Император. Академии наук. 1867. – 1091 с.
10. Иванов, А.Е. Высшая школа России в конце XIX – начале XX в.: автореф. дис. ... д-ра истор. наук / А. Е. Иванов. М., 1992. – 56 с.
11. Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802—1902 / сост. С. В. Рождественский. СПб.: Издание Министерства народного просвещения, 1902. 785 с.
12. О назначении в Ученый Комитет Главного Правления Училищ особого члена по части педагогики // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 3. Царствование императора Александра II. 1855–1864. СПб.: Тип. Император. Академии наук, 1865.
13. О новом Положении о женских учебных заведениях ведомства Министерства народного просвещения // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 3. Царствование императора Александра II. 1855–1864. СПб.: Тип. Император. Академии наук, 1865. С. 496–502.
14. О подчинении протестантских школ в округах Санкт-Петербургской и Московской Консисторий Министерству народного просвещения // Полное собрание законов Российской империи. Отделение первое. Собрание третье. 1890. № 7211 от 22 ноября. СПб., 1893. Т. X. С. 742–743.
15. О предоставлении православному духовенству надлежащего влияния на народное образование // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 8. Царствование Императора Александра II. 1881–1883. СПб.: Тип. «Общественная польза», 1892. С. 418–429.
16. О преобразовании Главного Правления училищ // Сборник Постановлений по Министерству народного просвещения. СПб., 1876. Т. 3. С. 84–90.
17. О преобразовании цензурного управления // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 3. Царствование императора Александра II. 1855 — 1864. СПб. : Тип. Император. Академии наук, 1865. – 1434 с.
18. О приостановке деятельности СПб. Педагогического Общества // Сборник распоряжений по Министерству народного просвещения. Т. 7. 1877 – 1879. СПб.: Тип. П.П. Сойкина, 1905. С. 1105–1106.
19. О разрешении открывать в обеих столицах частные пансионы и школы без ограничений числа их // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 3. Царствование императора Александра II. 1855–1864. СПб.: Тип. Император. Академии наук, 1865. 1434 с.

20. О расходах на открытие новых реальных училищ // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 5. Царствование Императора Александра II. 1871–1873. СПб.: Тип. В.С. Балашева, 1877. С. 1691–1698.

21. О специальных испытаниях на звание учителя и воспитателя // Сборник Распоряжений по Министерству народного просвещения. Т. 4. 1865–1870. СПб.: Тип. Император. Академии Наук, 1874. С. 887-901.

22. Об изменении и дополнении действующих узаконений об ответственности лиц нехристианских исповеданий за препятствование христианам исполнять их религиозные обязанности // Полное собрание законов Российской империи. Отделение первое. Собрание третье. Т. XVI. 1896. СПб., 1899. – 1253 с.

23. Об увеличении числа педагогических курсов при уездных училищах // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 4. Царствование императора Александра II. 1865—1870. СПб.: Тип. Император. Академии наук, 1871. С. 269–271.

24. Обзор деятельности ведомства Министерства народного просвещения за время царствования Императора Александра III (со 2 марта 1881 г. по 20 октября 1894 г.). СПб., 1901. 616 с.

25. Овчинников, А.В. Государство, общество и право в образовательной сфере России / А.В. Овчинников // Проблемы государственного и муниципального управления: сб. науч. тр. М. : МАГМУ, 2004. Вып. 3. С. 191–200.

26. Овчинников, А.В. Политико-правовой процесс в отечественном образовании 1801–1917 гг.: автореф. дис. ... д-ра пед. наук / А.В. Овчинников. М., 2010. 46 с.

27. Овчинников, А.В. Политико-правовой процесс в российском образовании XIX–XX века: монография / А. В. Овчинников. М. : УРАО ИТИП, 2009. 258 с.

28. Положение о Советах при попечителях учебных округов // Сборник Постановлений по Министерству народного просвещения. СПб., 1876. Т. 3. С. 318–319.

29. Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 4. Царствование императора Александра II. 1865–1870. СПб. : Тип. Император. Академии наук, 1871. – 1751 с.

30. Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 9. Царствование Императора Александра III. 1884. СПб.: Тип. «Общественная польза», 1892. – 1352 с.

31. Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 3. Царствование императора Александра II. 1855–1864. СПб.: Тип. Император. Академии наук, 1865. – 1434 с.

32. Тебиев, Б.К. Правительственная политика в области образования и общественно-педагогическое движение в России конца XIX – начала XX века: автореф. дис. ... д-ра пед. наук / Б.К. Тебиев. М., 1991. – 29 с.

33. Устав гимназий и прогимназий ведомства Министерства народного просвещения // Сборник Постановлений по Министерству народного просвещения. СПб., 1876. Т. 3. С. 1420–1447.

34. Циркулярное предложение начальствам учебных округов по вопросу обмограждении учебных заведений от преподавателей неблагонадежных в политическом или нравственном отношении // Сборник распоряжений

по Министерству народного просвещения. Том 7. 1877–1879. СПб.: Тип. П.П. Сойкина, 1905. С. 1109–1110.

35. Щетинина, Г. И. Университеты в России и Устав 1884 г. / Г.И. Щетинина. М.: Наука, 1976. – 232 с.

Р.И. Кантимирова
г. Стерлитамак

Социальная политика уфимского губернатора Н. Х. Логвинова

Одним из крупных регионов Российской империи была Уфимская губерния. Возглавлял местное управление губернатор, являвшийся главой местной администрации. Среди Уфимских губернаторов второй половины XIX века наиболее отличился Николай Христофорович Логвинов (1837–1909), который находился в этой должности с 7 февраля 1894 года по 29 декабря 1896 года. В обязанности губернатора входило решение хозяйственных, экономических и социальных проблем региона [2, с. 25–27]. Н. Х. Логвинов, вступив в должность с 1 июля 1894 года, внедрил ряд новшеств, которые имели положительное значение в развитии губернии. Так, например, по его инициативе стала выходить ежедневная газета «Уфимские губернские ведомости». Губернатор решил сделать этот местный орган печати постоянным и своевременным вестником о текущей жизни губернии. 4 июня 1894 года в «Уфимских губернских ведомостях» была опубликована статья «От редакции», которая приглашала читателей участвовать в подготовке газетных публикаций; объявляла программу «обновленных ведомостей» из пунктов: местный дневник, телеграммы, общие правительственные известия, разные развлекательные новости и т.д. Н.Х. Логвинов требовал от газетчиков актуальных и своевременных материалов. С июля 1894 года «Уфимские губернские ведомости» начинают выходить ежедневно, кроме понедельников и праздничных дней, но маленьким форматом – в два листа. В 1895 году формат газеты увеличился, больше стало публикаций о жизни региона. Уфимскому губернатору нужен был свой печатный орган, который бы проводил его новации в жизнь, пропагандировал начинания. Таким образом, «Уфимские губернские ведомости» в 1895 году стали типичной ежедневной газетой. Здесь было много «легкого» материала, сообщений о происшествиях, полезные советы, интересные случаи, телеграммы с новостями со всего мира, перепечатки из центральной прессы, судебная хроника [10, с. 1]. В какой-то степени газета помогала решать и проблемы социальной направленности.

В 1895 году в губерниях Российской империи вводилась казенная продажа вина. В отчете императору за 1895 год Н.Х. Логвинов указывал, что губернская администрация исполнила все подготовительные работы для введения в действие положения о казенной продаже алкоголя, заключавшегося в устройстве покупок и найме помещений для винных складов и лавок, а также в постройке в городе Уфе ректификационного спиртоочистительного завода. Задачей многообещающей реформы была борьба против народного пьянства, ставилось целью искоренение кабаков, где пропивались деньги, всякая движимость, закладывался рабочий труд

поселян. В ходе реформы было необходимо отучить население употреблять напитки с вредными для здоровья примесями, взамен предоставлялось вино хорошего качества [9, с. 48–49]. В циркуляре министерства финансов от 22 декабря 1894 года, устанавливавшим казенную продажу вина, указывалось: «По воле почившего Императора Александра III с 1 января 1895 года вводится в действие Положение о казенной продаже питей, пока в виде опыта только в четырех губерниях: Пермской, Оренбургской, Уфимской, Самарской». Согласно этому указу продажа алкоголя в Уфимской губернии полностью принадлежала государству, но производить алкогольную продукцию могли и частные предприниматели. В Уфимской губернии казенная продажа питей была введена с 1 января 1895 года [13, д. 387, л. 46]. И уже в первой половине 1895 года мест продажи крепких напитков сократилось на 335.

Табл. 1

Продажа крепких напитков в Уфимской губернии

Питейные заведения	1894 год	1895 год	Разница
Трактирные заведения	96	45	51
Погреба	136	23	113
Винные лавки	659	506	153
Склады пива	12	12	0
Пивные лавки	204	186	18
Буфеты	31	31	0
Итого	1138	803	335

Только в первом полугодии 1895 года по Уфимской губернии было получено чистого дохода от казенной продажи вина в размере 943705 рублей, в том числе в виде акцизов на проданное вино – 754208 рублей, комиссионного сбора – 15043 рублей, прибыли на проданные вино и посуду – 174450 рублей. Уже первые шаги реформы уничтожили «кабак» с распитием крепких напитков и заменили прежних владельцев питейных заведений лицами, которые не были заинтересованы в спаивании народа [9, с. 48–49]. Сокращение потребления алкоголя после введения закона о казенной продаже вина объясняется отсутствием у населения свободных денег, запретом продажи алкоголя в долг, под залог, строгим внешним порядком продажи, пресечением разгулов [3, с. 35–36].

В Уфимской губернии в 1896 году оптовая торговля вином и спиртом производилась из 14 казенных складов. Для розничной продажи крепких напитков в губернии существовало 584 заведения разных наименований. За 1895 год было закрыто более 46 точек разливной торговли крепких напитков, так как разрешение на продажу питей казенное управление выдавало только благонадежным лицам [4, с. 31].

В 1895 году в Уфимской губернии после введения казенной продажи алкоголя увеличилось число мест продажи пива. В это время открылось 13 складов оптовой продажи и 210 точек розничной торговли пива. В 1896 году на семи пиво-

медоваренных заводах достаточно примитивного устройства было сварено 196314 ведер этого напитка, что на 24802 ведра больше, чем в предыдущем году. Увеличение продажи пива связано с тем, что с введением казенной продажи распитие вина в винных лавках стало невозможным. Поэтому население распивало пиво в разрешенных местах продажи, что было допустимо по закону [9, с. 49]. В отчете царю в 1895 году Н.Х. Логвинов докладывал, что в губернии введение казенной продажи вина в первый же год благотворно отразилось на нравственности населения, поскольку значительно сократилось и упорядочилось употребление вина [6, д. 5203, л. 4]. К положительным сторонам реформы, указывал губернатор, можно отнести улучшение качества самой продажи алкоголя и то, что для населения стало невозможным пить в долг, под заклад вещей и в счет будущих урожаев, что при частной продаже было заурядным явлением. В Уфимской губернии в 1895 году, по сравнению с 1894 годом, уличное пьянство сократилось почти наполовину, и в полиции было задержано для вытрезвления людей на 2/3 меньше предыдущего года.

Интересны воспоминания современников о Николае Христофоровиче Логвинове. Одно из них принадлежит предводителю уездного дворянства, почетному мировому судье, автору работ «Послание к дворянам Центральной России», «Особое совещание», «О дворянстве», «Сословия в древней и современной России» А.А. Плансону (1824–1914). В своих воспоминаниях, описывая свою государственную службу, на которой находился около 24 лет, он отмечал: «В 1894–1895 годах в Уфимской губернии были введены четыре реформы, и это совпало с избранием меня в предводители дворянства и с приездом губернатора Н.Х. Логвинова, богатого пензенского помещика, которому губерния обязана тем, что все реформы, отразившиеся на жизни народа, прошли стройно. Реформы эти следующие: окружной суд, институт земских начальников, казенная продажа питей и переход тюрем в ведение министерства юстиции» [5, с. 315–316]. Вместе с тем он отмечал, что с введением казенной продажи питей закрылось питейное присутствие, в котором председательствовал предводитель дворянства. Реформа эта имела большое значение для сельского населения, писал А.А. Плансон, потому что «деревни, в которых были питейные заведения, лишились от 200 до 1000 рублей, получаемых от содержания заведения. Предводитель дворянства, как председатель крестьянского присутствия, руководил крестьянами и относительно употребления этих денег, и в большинстве случаев они шли на уплату недоимок и на поправление быта населения. Теперь казна продает водку и тратит в пользу крестьян почти столько же, но платит им не деньгами, а дает им назидательные чтения с туманными картинками, дешевый чай, и т.п. С нравственной стороны это прекрасно, а с материальной – покажет опыт».

Одновременно с казенной продажей вина в Российской империи открывались комитеты попечительства о народной трезвости. В Уфимской губернии под председательством губернатора 9 января 1895 года был открыт Уфимский губернский комитет попечительства о народной трезвости [12, д. 437, л. 10]. В его состав вошли восемь почетных членов, в их числе протоирей А. П. Медиоланский, вице-губернатор, действительный статский советник Н. Н. Хрущев, представители от губернского земского собрания Ф.О. Бочков и Ш. Ш. Сыртланов, а также начальники губернских учреждений, прокурор окружного суда, врачебный

инспектор. Уфимское попечительство о народной трезвости состояло из губернского комитета и шести уездных. По представлениям уездных комитетов было утверждено 99 участковых попечителей в городах и уездах Уфимской губернии [9, с. 184–185]. В 1895 году попечительства ходатайствовали о закрытии казенных винных лавок, но безрезультатно, так как число точек продажи алкогольной продукции определялось и открывалось губернской администрацией. Акцизное ведомство в населенных пунктах с мусульманским населением винные лавки не открывало [3, с. 52].

Повлияли в целом на сокращение употребления спиртных напитков и другие новшества в области культуры. В 1896 году губернский комитет под руководством губернатора попросил разрешения министра финансов использовать средства попечительства на постройку в губернии народных театров. В течение 1895 года на счет губернского попечительства о народной трезвости поступило 71550 рублей, из которых на эти цели было израсходовано 13811 рублей. В уездных комитетах должностные лица, приходские священники, учителя, купцы, мещане, а также представители населения получали звание членов-соревнователей, их в 1896 году насчитывалось 275 человек. Уездные комитеты распространяли среди населения «здравые понятия о вреде неумеренного употребления спиртных напитков», раздавали брошюры соответствующего содержания, устраивали народные чтения и собеседования. Для того чтобы население Уфимской губернии не проводило время в питейных заведениях, уездные комитеты открывали чайные, читальни, бесплатные народные библиотеки, народные хоры, проводились народные чтения с туманными картинами. В Уфимской губернии в 1896 году было открыто 9 чайных в Уфимском уезде, 10 – в Стерлитамакском, 10 – в Бирском, 20 – в Белебеевском, 9 – в Златоустовском и 10 – в Мензелинском. В этом же году было учреждено 7 библиотек, 11 народных хоров. Народные чтения с туманными картинами устраивались в Уфе, Бирске, Мензелинске, а также в селах Новотроицке, Николаевке, Старом Пьяном-Бору [4, с. 55–59].

Другой деятельностью губернатора социального характера была забота о здоровье населения. Начальник края пытался исправить неудовлетворительное положение в медицинском обслуживании в губернии. Вопросы народного здоровья находились в ведении врачебного отделения губернского правления. Одним из важных направлений его деятельности была борьба с эпидемиями. Особое внимание всего медицинского персонала губернии в 1895–1896 годах было обращено на принятие мер против распространения тифозной и дифтеритной эпидемий. Под руководством уфимского губернатора Н.Х. Логвинова врачебное отделение губернского правления вело учет заболевших и умерших людей от того или иного заболевания.

Общественное здоровье находилось в неудовлетворительном состоянии. В 1895 году в Уфимской губернии были выявлены следующие болезни эпидемического характера – оспа, скарлатина, корь, дифтерит; в 1896 году – грипп, коклюш, кровавый понос, тиф, оспа, корь. Заболевших от тифа в 1895–1896 годах было 5389, из них умерло 294 человек [Там же, с. 71–77]. От коклюша в 1896 году умерло 39 человек, заболело этой болезнью 6830. Тифозная горячка свирепствовала в Уфимском, Белебеевском и Мензелинском уездах. Из 3150 заболевших от оспы

умерло в 1895-1896 годах 560 больных. В эти годы в Уфимской губернии эпидемии унесли жизни 2262 [Там же, с. 67–71].

Губернские власти стремились изолировать больных, проводилась дезинфекция зараженных предметов и помещений, сжигались вещи, одежда и постельные принадлежности дифтеритных больных. На этом меры борьбы с эпидемиями не ограничивались. В 1895 году были временно командированы в места, где было больше всего больных, приглашенные эпидемические врачи, фельдшера, сестры милосердия и дезинфекторы. Кроме того, в 1896 году в Уфимской губернии в связи с эпидемией оспы проводилась компания прививок в пораженных селениях, а также в близлежащих к ним. В первую очередь прививку от оспы получали дети [8, д. 1409, л. 4].

Врачебное отделение губернского правления принимало меры и против дальнейшего распространения такого венерического инфекционного заболевания как сифилис. В 1895–1896 годах в Уфимской губернии было осмотрено 16902 человека из числа лиц категории риска – находившихся в местах заключения, нижних волостных чинов, возвращающихся из войск на родину, рабочих наиболее крупных заводов губернии, женщин, занимающихся проституцией. Из всех осмотренных людей оказались зараженными сифилисом 2647 человек. В 1896 году в Уфимской губернии находилось на лечении от сифилиса в больницах 1052 больных и вне больниц – 8597 человек.

В 1894 году на 20-ом очередном губернском земском собрании при обсуждении доклада губернской земской управы гласный М. М. Останков предложил провести съезд для разработки вопроса о принятии мер против распространения сифилиса. Несмотря на все принимаемые меры, эпидемии вспыхивали часто, что говорило о низком уровне медицинской помощи и безграмотности населения. В 1896 году население губернии обслуживали – 91 врач, 189 фельдшеров, 34 акушерки и повивальных бабок. Всего в Уфимской губернии в 1896 году функционировали 48 больниц на 1044 кровати. Из них 22 больницы относились к земским лечебным заведениям, 13 больниц – к казенным и частным заводам, 5 – к тюремным заведениям, 5 – к учебным заведениям, а также имелись железнодорожная больница, приемный покой лечебницы Уфимского комитета для бедных и военный лазарет в городе Уфе [3, с. 71-75]. В 1895 году в Уфимской губернии действовало 10 аптек, из них 3 в Уфе и 5 в уездных городах. Аптеки были только в Уфимском и Мензелинском уездах [1, с. 115]. Таким образом, уфимский губернатор Н.Х. Логвинов уделял большое внимание социальной сфере, в том числе вопросам медицины, просвещения населения, активно проводил реформу казенной продажи вина. В решении государственных задач чиновник применял накопленный им опыт управления, приобретённый в губерниях, где прежде ему приходилось служить.

Литература

1. Ахметшина А. В. Становление и развитие земской медицины в Уфимской губернии в последней четверти XIX – начале XX вв. Стерлитамак: СФ БашГУ, 2013. 160 с.
2. Кантимирова Р. И. Хозяйственная деятельность уфимского губернатора Н.Х. Логвинова // Казанская наука. 2014. № 9. С. 25–27.
3. Обзор Уфимской губернии за 1895 г. Уфа: Типогр. Губерн. Правления, 1896. 75 с.

4. Обзор Уфимской губернии за 1896 г. Уфа: Типогр. Губерн. Правления, 1897. 113 с.
5. Плансон А. А. Былое и настоящее: Воспоминания о некоторых выдающихся людях и событиях 40-х и следующих годов: Выводы, параллели, мысли. СПб., 1905. 396 с.
6. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1263. Оп. 1.
7. РГИА. Ф. 1284. Оп. 52.
8. РГИА. Ф. 1409. Оп. 6.
9. Справочная книжка и Адрес-календарь Уфимской губернии на 1897 г. Издание Уфимского Губ. Стат. Комитета. Уфа: Типогр. Губерн. Правления, 1897. 277 с.
10. Уфимские губернские ведомости. 4 июня 1894 г.
11. Уфимские губернские ведомости. 10 ноября 1896 г.
12. Национальный архив Республики Башкортостан (НА РБ). Ф. 11. Оп. 1.
13. НА РБ. Ф. 131. Оп. 1.

О.С. Павлова
г. Стерлитамак

Роль целевого ипотечного кредита в реализации аграрной политики Российского государства в начале XX века: исторический опыт деятельности Уфимского отделения Крестьянского поземельного банка

Обращаясь к традиционному для дореволюционной России аграрному вопросу, исследовательский интерес представляют способы его решения с точки зрения деятельности Крестьянского поземельного банка, который выступал одной из главных пружин экономической политики российского правительства. Именно острота аграрного вопроса поставила во главу угла необходимость создания целевого ипотечного учреждения, которым и стал Крестьянский банк. Известную актуальность представляет деятельность последнего на региональном уровне, а именно на территории Уфимской губернии, которая была объектом особого внимания властей как плодородная и слабозаселенная окраина Российской империи.

Эффективность деятельности государственных кредитных учреждений, и Крестьянского поземельного банка в частности, осуществлялась благодаря корректировке и совершенствованию их нормативно-правовой базы. Так, согласно «Положению о Крестьянском поземельном банке», основным целевым назначением его было «... облегчение крестьянам всех наименований способов к покупке земли» [5, с. 5]. Срок выдаваемых банком ссуд первоначально устанавливался от 24 лет 6 мес. до 34 лет 6 мес., а с 1894 года – от 13 лет до 55 лет 6 мес. В отличие от других ипотечных банков, имевших право выдачи нецелевых ссуд, кредитные операции Крестьянского поземельного банка имели строго определенное назначение – только на покупку земли. Клиентами банка могли быть сельские домохозяева. Размеры ссуд исчислялись при общинном пользовании на наличную душу мужского пола, а при участковом – на отдельного домохозяина. Высший ее размер не должен был превышать в первом случае 125 руб. на душу, во втором – 500 руб. на домохозяина

[5, с. 8–9]. Наиболее благоприятные условия кредита были созданы для общественных и товарищеских покупок. Это условие, по мнению правительства, должно было уменьшить недостаточность в земельном обеспечении гораздо быстрее, чем при покупке земли единоличными хозяевами. Кроме того, это условие защищало от возможного неравенства в наделении землей. Именно поэтому в Устав банка были введены ограничения, которые затрудняли покупку земли при его посредничестве зажиточными крестьянами-домохозяевами. Так, в период с 1883 по 1889 гг. банк выдавал таким единоличным покупателям ссуду в размере приблизительно 1/2 покупной стоимости, тогда как обществам и товариществам – от 3/4 до 4/5 [3, с. 68].

Уже в измененном Уставе 1895 г., с одной стороны – более четко оговаривались условия платежеспособности заемщиков для большего обеспечения интересов банка как кредитного учреждения, а с другой стороны – расширялись условия и возможности их кредитования [7]. Новый Устав в круг деятельности банка ввел новую операцию – покупку земель за счет собственного капитала с целью перепродажи мелкими участками крестьянам [1, с. 211]. Так, Уфимское отделение банка приобретало земли в основном в многоземельных уездах Уфимской губернии. Во II половине 1890-х гг. в Стерлитамакском уезде банком было куплено для перепродажи переселенцам 3260 дес. частновладельческих земель и 8709 дес. башкирской. Напротив, в Златоустовском уезде, где рынок продаваемой земли отсутствовал, банк не производил собственных операций и выступал чаще всего как посредник. Причиной этому послужило то, что в данном уезде башкирские земли были неразмежеванными и был невелик частновладельческий фонд, всего 7,5 тыс. дес. земли [4, с. 230–231]. В реализации покупок первенствующее значение придавалось специальной оценке земель, причем высший размер ссуд определялся в 90% от этой оценки. Кроме того, новым Уставом предоставлялось право перезалога купленных при содействии банка земель и получения дополнительной ссуды [1, с. 212].

Столыпинские преобразования и реализация аграрной реформы открыли новый этап в деятельности Крестьянского поземельного банка в Уфимской губернии. Одним из основных направлений новой аграрной политики была деятельность банка по продаже земли с целью расширения площади землевладения малоземельных крестьянских дворов, а также землеустройство в общинной деревне, которое должно было привести к массовому созданию единоличных трудовых крестьянских хозяйств (хуторов и отрубов), владельцы которых будут экономически достаточны и политически лояльны.

Новые тенденции экономического курса проявились в активном росте земельного запаса банка, достигшем своего пика в 1906–1908 гг. Покупка земель шла преимущественно за счет помещиков, обеспокоенных революционной ситуацией, как в России, так и в Уфимской губернии. Одновременно с этим можно отметить возросший спрос на землю не только со стороны переселенцев, но и со стороны местного населения [8]. Такая перемена была связана с принятием целого пакета законоположений в 1908 г., который открывал широкие возможности для приобретения банковских земель в единоличную собственность. В частности, ссуда на покупку земли в единоличное владение выдавались в размере 90% оценки

банка, а при переселении на участок – до 100%. При этом сельские общества и товарищества включались в состав покупателей в исключительных случаях. Как правило, ссуды товариществам выдавались в случае, если в договор об образовании товарищества было включено условие, по которому оно обязывалось выделить по первому требованию каждого из его членов причитающееся на его пай количество земли в хутор или отруб [6, с. 110–111]. Более того, стимулируя создание хуторов и отрубов, банк предоставлял покупателю не только льготы при выдаче ссуд, но и при отсутствии у него свободных денег для немедленного взноса задатков, сдавал ему участок в аренду сроком до трех лет, тем самым предоставляя возможность подняться и собраться с деньгами [3, с. 70–72]. Из свидетельств краткого обзора деятельности Уфимского отделения Крестьянского поземельного банка за 1909 год видно, что «...насаждение единоличного землевладения достигло в этом направлении больших результатов». Из 34790 дес. земли, распроданной ликвидаторами из имений банка в отчетном году, на долю единоличного владения пришлось 31000 дес., т.е. около 90%, тогда как из 29338 дес., распроданных в предшествовавшем году на единоличные сделки, пришлось 24538 дес., или 83%. Кроме этого, из 1526 случаев посреднических сделок на общую площадь в 85491 дес., поступивших в 1909 г., единоличных было 1364, т.е. опять-таки 90%, тогда как в прошлом году из 410 посреднических сделок единоличных было всего лишь 216, т.е. 52% [9].

Как уже отмечалось, наряду с продажей земель банк осуществлял общую землеустроительную политику правительства. Как правило, работа по размежеванию земель исполнялась командированными в распоряжение отделений банка землемерами землеустроительных комиссий и межевыми техниками из штатных чиновников отделений. В случае необходимости к работам привлекались по вольному найму частные землемеры. В ходе подготовки земель к распродаже в соответствии с требованиями землеустройства возникала необходимость в предварительном и тщательном исследовании почвенных условий и мелиоративных работах: устройстве колодцев, сооружении водоемов с запрудами и мостами, осушении болот и т.д. В отчетах Уфимского отделения банка нет подробного свидетельства о реализации землеустроительных мероприятий, хотя отмечается, что такие меры имели «... энергичное применение почти повсеместно, за исключением Златоустовского уезда» [2, с. 125–127]. Также отмечалось, что в подавляющем большинстве случаев земли укрепились чересполосно, без отвода их к одному месту. Такое укрепление, в столь короткий промежуток времени, вряд ли могло выгодно сказаться на хозяйственной жизни крестьян. Кроме того, имели место случаи укрепления наделов исключительно с целью последующей продажи их уже без содействия банка [9]. Во избежание подобных явлений в последующие годы управление банка скорректировало и упорядочило условия и правила землеустройства и продажных сделок [10]. За период с 1908 по 1916 гг. удельный вес покупаемой банковской земли отдельными домохозяевами по Уфимской губернии составил 71% [6, с. 112–113], что вполне соответствовало общероссийским результатам [3, с. 74].

Таким образом, будучи важным звеном государственного ипотечного кредита, Крестьянский поземельный банк в период Столыпинских преобразований сыграл

существенную роль в стремлении правительства решить крестьянский вопрос. Исключительно активное участие банка способствовало формированию буржуазной крестьянской собственности не только на региональном уровне, но и в масштабах России в целом.

Литература

1. Гурьев А.Н. Очерки развития кредитных учреждений в России // История России. Кредитная система. М., 1995.
2. Павлова О.С. 1. Развитие государственного аграрного кредита на Южном Урале в эпоху капитализма (конец XIX – начало XX в.). Монография. Уфа: Гилем, 2006. – 198 с.
3. Проскурякова Н.А. Крестьянский поземельный банк // Отечественная история. 1998. № 3.
4. Самородов Д.П. Русское крестьянское переселение в Башкирию в пореформенный период 60-90-е гг. XIX в. Стерлитамак, 1996.
5. Узаконения и распоряжения по Крестьянскому поземельному банку. СПб, 1888.
6. Усманов Х.Ф. Столыпинская аграрная реформа в Башкирии. Уфа, 1958.
7. Устав Крестьянского поземельного банка. М., 1897; Кауфман А.А. Аграрный вопрос в России. СПб., 1908. С. 136 – 137.
8. НА РБ (Национальный архив Республики Башкортостан). Ф. 336. Оп. 1. Д. 3291. Лл. 17 – 18.
9. НА РБ. Ф. 336. Оп. 1. Д. 3299. Лл. 19 – 22.
10. НА РБ. Ф. 336. Оп. 1. Д. 2045. Лл. 1 – 3.

И.Ю. Васильев
г. Краснодар

Усиление роли органов власти и других официальных учреждений в советской праздничной традиции

Праздники призваны структурировать жизнь общества, формировать её ритм, общезначимые идеалы. Через их публичное манифестирование во время общения праздники объединяют и малые группы людей, и подчас очень крупные сообщества (народы, конфессии и пр.). С одной стороны, праздники, их специфика должна основываться на глубинных культурных константах, с другой — на праздничный календарь могут существенно повлиять исторические изменения в жизни общества (такие, как революция 1917 г.). Примордиалистские и конструктивистские начала, присутствующие в жизни общества, ярко проявляются в структуре календаря, взаимодействии разных календарных систем, например, российской дореволюционной и советской. Эти начала не могли не сказаться на специфике праздничного календаря XX – XXI вв. на Кубани.

Причины и следствия влияния общественных процессов на праздничный календарь отражены в трудах российских и зарубежных исследователей. Размышления известного американского антрополога К. Гирца помогают изучить ситуацию, когда социальные связи по соседскому принципу вследствие резкой

социальной модернизации заменяются связями по идеологическому принципу. В.В. Глебкин в своей работе проводит подробный анализ концепта «ритуал», в т.ч. его сопоставления с концептом «праздник». Исследователь рассматривает общую составляющую традиционного /религиозного и современного / со светского ритуала. В.В. Глебкин употребляет понятие «экзистенциал» – это внутреннее содержание и смысл праздничного действия-то, как праздник должен влиять на жизнь людей. Учёный рассматривает советскую культуру, составной частью которой являлись советские ритуалы / праздники, как культуру вторичную, т.е., активно и целенаправленно искусственно конструируемую. В.В. Глебкин указал и на некоторые конкретные особенности советской праздничной культуры, такие, как обязательное прохождение колонн демонстрантов мимо трибуны с руководителями разного уровня [2, С. 170 – 176; 4].

Применительно к Кубани специфика формирования советской политики в сфере проведения государственных праздников периода рассматривалась в статье Э.Н. Нежигай «Советские праздники как социокультурное явление». В статье рассмотрено преимущественно празднование советских праздников в 1920-е годы. в городах. Более фундаментальна работа С.Н. Шаповалова «Генезис советских государственных праздников на Кубани в 1918–1930 гг.», показана специфика формирования советской праздничной культуры в первой половине XX в. на Кубани. В работе нашли отражение как общие тенденции, так и региональная специфика, приведена масса ценных фактов [10; 14].

С самого начала государственные советские праздники отличались резко возросшим уровнем политизации, вовлечённостью в событийную историю.

Во время праздников главные улицы станиц украшались портретами партийных вождей. Атрибутом первомайских демонстраций уже в 1926 г. были знамёна профсоюзных и других общественных организаций. К 1 Мая приурочивалось открытие новых монументов борцам революции [5, Л. 77, 91, 124].

В 1928 г. участники маёвок дореволюционного времени в преддверии праздника 1 Мая прикреплялись к предприятиям и организациям, где проводились вечера воспоминаний [6, Л. 2].

Усиление роли государства в формировании праздничного календаря нашло своё выражение и в репрессивных мерах. Усиление давления на православие в конце 1920–1930 гг. повлекло за собой существенные изменения в календарной обрядности. 1930 гг. ознаменовались массовым закрытием и разрушением церквей [14, С. 4–35].

Для дореволюционного календаря, особенно для церковного и народно-бытового, была характерна спонтанное, добровольное участие станичников в празднествах.

Что стало гораздо менее характерно для советских праздников, первоначально популярных у сравнительно небольшой части населения — активных сторонников большевизма, которым приходилось целенаправленно ориентировать на участие в праздниках других людей, более жестко контролировать само проведение праздника.

Под влиянием целенаправленной государственной политики одним из первых начал утверждаться на Кубани широко известный ещё до революции праздник

1 Мая. Например, уже 1 Мая 1920 г. в станице Усть-Лабинской восстанавливали памятники революционерам, разрушенные белогвардейцами. В честь героев революции высаживались деревья и разбивались клумбы [8; 9; 11].

Но важнейшим политическим праздником стала годовщина Октябрьской революции (7 ноября). В этот день проводились многолюдные и масштабные праздничные мероприятия, готовились юбилейные издания и отчёты, отражающие процессы в различных сферах общественной жизни. Например, в 1927 г. в честь 10-летнего юбилея Октябрьской революции планировалось издание книги «10 лет работы среди женщин и женского движения на Кубани» [14, С. 30, 52, 57, 60, 65, 70, 115–120].

Однако в постсоветский период праздничные даты, лишённые целенаправленного педалирования со стороны государства, в большей степени имевшие идеологическое значение, стали достоянием отдельных групп людей. Например, 7 ноября празднуют сейчас в основном коммунисты. В праздничных традициях начала XXI в. наблюдалось определённое смешение советского и постсоветского. В 2002 г. с праздником 1 мая жителей Усть - Лабинского района поздравляли глава администрации и руководитель ячейки КПРФ. В 2002 г. с Днём согласия и примирения жителей Усть-Лабинского района поздравляли глава администрации и председатель Совета ветеранов. Причём председатель совета ветеранов поздравлял именно с годовщиной Октябрьской революции [13, Л. 34].

Помимо годовщин важнейших исторических событий в советское время немало внимания уделялось важным событиям в жизни отдельных категорий и групп советских людей. Во второй половине XX в. стали особенно активно отмечать юбилеи различных структур и учреждений, профессиональные праздники. В честь 40-летнего юбилея Советской пожарной охраны было решено наградить краевое и краснодарское отделение службы пожарной охраны Почётной грамотой крайисполкома. Отдельных пожарников, находящихся на действительной службе, включённых в список, наградить почётными дипломами. Ветеранов пожарной охраны решили наградить деньгами и ценными подарками на сумму 25 тыс. руб. Также крайисполком постановил украсить ленинские комнаты, провести торжественные вечера и показательный смотр пожарной техники. На эти цели планировалось потратить 10 тыс. руб. [7, Л. 664–665].

В постсоветский период юбилеи предприятий и учреждений порой празднуются с ещё большим размахом. В честь столетия Кубанского почтамта в марте 2015 г. был выпущен 1 миллион юбилейных конвертов. А в марте 2017 г. отметил свой 95-летний юбилей Кубанский государственный аграрный университет [3; 12].

В советский период у праздничного мероприятия должен был быть чётко обозначенный организатор, несущий официальную ответственность за их проведение. Несанкционированные, спонтанные (публичные, а не семейные, личные, которые проводились достаточно свободно) мероприятия были в советское время запрещены. Чаще всего организаторами праздников оказывались органы государственного управления, партийные организации [1, С. 39–50]. Тогда как праздники церковного и народного бытового календаря могут праздноваться и совершенно неформально, например, в семейном кругу.

Литература

1. Аванесова Г.А. Культурно-досуговая деятельность: Теория и практика организации. М.: Аспект Пресс, 2006.
2. Гирц К. Интерпретация культур / Пер. с англ. –М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2004.
3. Главный аграрный вуз Кубани отметил юбилей // <http://kubantv.ru>.
4. Глебкин В.В. Ритуал в советской культуре. М.: «Янус-К», 1998. – 168 с. // <http://bezogr.ru> (дата обращения – 06. 04. 2016).
5. Государственный архив Краснодарского края (далее – ГАКК). Ф. Р – 411. Оп. 2. Д. 104.
6. ГАКК. Ф. Р – 411. Оп. 2. Д. 180.
7. ГАКК. Ф. Р – 687. Оп. 1. Д. 934.
8. Календарь памятных и знаменательных дат юга России // <http://kuban.retroportal.ru>.
9. Маёвка // <https://ru.wikipedia.org>
10. Нежигай Э.Н. Советские праздники как социокультурное явление // Нэповская Кубань: сознание и культура населения. Краснодар. Кубанский государственный университет., 1999. С. 23–54.
11. Первое Мая (праздник) // <https://ru.wikipedia.org>.
12. Соколова К. В честь 100-летия Краснодарского почтамта выпустили 1 млн памятных конвертов // <http://kuban24.tv>.
13. Центр документации новейшей истории Краснодарского края (ЦДНИКК). Ф. 1073. Оп. 1. Д. 185.
14. Шаповалов С.Н. Генезис советских государственных праздников на Кубани в 1918–1930 гг. Краснодар: Кубанский государственный университет, 2012.

А.В. Пахомов
г. Оренбург

Особенности работы с резервом управленческих кадров в партийных организациях Оренбургской области в 1960–1990-х гг.

Кадровый резерв – это один из основных источников формирования и пополнения кадров, т.е. специалистов в той или иной области профессиональной деятельности. Значение резерва заключается в том, что он сокращает период профессиональной адаптации работников в новой должности, создает реальную перспективу для их профессионального роста, существенно уменьшает риск, связанный с назначением на вакантные должности новых работников [10, с. 79].

Тем не менее, современные авторы чрезвычайно редко уделяют внимание анализу исторического опыта работы с резервом кадров. На наш взгляд, изучение практики работы по его формированию в советской политической системе поможет существенно рационализировать работу с данной технологией.

Кадровый резерв являлся важнейшим инструментом формирования корпуса номенклатурных функционеров и представлял собой специально отобранную

группу работников для их целенаправленной подготовки и последующего выдвижения на большую руководящую работу. Кадровый резерв очерчивал конкретный круг претендентов на определенную руководящую должность и был призван подготовить их к этой должности [9, с. 6–7].

Резерв кадров создавали сами партийные комитеты, а затем из него выдвигали работников на различные участки партийной работы, отвечающих идеологическим нормам и проявившим себя в практической деятельности [5, л. 26]. Наличие резерва, а также работа с ним позволяли более планомерно и продуманно решать вопросы замены руководящего состава всех уровней [2, л. 1]. В рамках кадрового резерва выделились две категории – перспективный (общий) и оперативный (ближайший). В перспективный резерв включались молодые специалисты и руководители, депутаты местных Советов, заместители руководителей. Оперативный резерв пополнялся за счет представителей перспективного резерва, работников партийного аппарата, выпускников Высших партийных школ [7, л. 4].

Значительную часть кадрового резерва на низовые номенклатурные должности составлял так называемый партийный актив. В него входили выборные секретари первичных и цеховых парторганизаций, члены партбюро и парткомов, партгруппорги, а также коммунисты, участвовавшие в пропагандистской работе в качестве лекторов, агитаторов, политинформаторов, руководителей семинаров и кружков в системе партийного просвещения. Кроме того горкомы и райкомы партии вели работу с коммунистами, работавшими в системе Советов, в комсомольских, профсоюзных и других общественных организациях [3, л. 7–10].

Официально члены партийного актива были выборными, но по факту ими становились люди, рекомендованные партийным комитетом. Систематическая работа с активом была одним из важнейших направлений работы местных партийных органов. Составляя перспективные планы своей работы, горкомы, райкомы намечали в них конкретные меры по учебе своего актива. Основными формами учебы выборного актива являлись постоянно действовавшие при партийных комитетах семинары или школы партийного актива [8, л. 43–43 об.].

В областных, городских и районных партийных организациях периодически созывались собрания партийного актива. Согласно Уставу КПСС, такие собрания проводились «для обсуждения важнейших решений партии и выработке мер по их осуществлению, а также для рассмотрения вопросов местной жизни» [4, л. 389–390]. При этом принимаемое собранием актива постановление носило лишь рекомендательный характер и обязательным для всей партийной организации становилось только после утверждения на бюро соответствующего партийного комитета.

При подборе кандидатур в резерв на руководящие должности учитывалось наличие необходимых теоретических знаний, лояльность курсу партии, опыт работы, организаторские способности, степень участия в общественной жизни. Подбор работников в резерв производился с учетом возраста и состояния здоровья [7, л. 4]. На замещение каждой должности рекомендовалось подбирать 2–3 кандидатуры, причем в резерв вышестоящих органов – 1–2 кандидатов не старше 45 лет. Кандидатуры, включенные в резерв на одну должность, как правило, представляли различные области работы. Например, в 1989 г. в резерве

на должность первого секретаря Промышленного райкома партии г. Оренбурга находилось 3 человека – второй секретарь Промышленного райкома партии С.К. Абалаков, председатель Промышленного райисполкома В.И. Макаренко, директор завода резиновых технических изделий И.М. Руденко [11]. То есть находящиеся рангом ниже представители партийной, советской и хозяйственной вертикалей власти.

Анализ состава резерва и его пересмотр проводились ежегодно, как правило, в декабре, с учетом возраста и результатов деятельности кандидатов, состоявших в резерве. Резерв всех уровней согласовывался с соответствующими партийными организациями. Лица в возрасте до 28 лет выдвигались в резерв с учетом мнения комсомольских организаций. Предварительный резерв готовили отделы горкомов, райкомов партии. Далее он рассматривался на бюро данных партийных комитетов и представлялся в отдел организационно-партийной работы обкома партии. Решение о зачислении в резерв и номенклатуру обкома КПСС принимал секретариат. Биографические справки и характеристики кандидатов, отобранных в резерв, регулярно обновлялись (каждые 2 года).

Формы работы с резервом были различными, в том числе назначение на период отсутствия руководителей резервистов, состоявших в резерве на данную должность; участие в работе научно-практических, научно-теоретических конференций, семинаров, совещаний; проведение аттестаций представителей резерва; обучение их в высших учебных заведениях, высших партийных школах, университетах марксизма-ленинизма; обязательная проверка на хозяйственной работе, в выборных партийных и общественных органах; целевые командировки; проведение стажировок в обкомах партии [5, л. 26; 6, л. 46-49; 7, л. 4-5].

В работу обкома, горкомов, райкомов вошла практика, когда секретари лично встречались с резервистами, предполагаемыми кандидатами на ту или иную должность. Сведения, собранные о кандидате в ходе личной беседы вместе с отзывами о них коллег по работе, показателями производственной деятельности и характеристиками, хранились в партийных комитетах [3, л. 3; 6, л. 49; 1, с. 67].

Состав резерва пересматривался ежегодно, с учетом оценки его деятельности за прошедший год, изучались характеристики и рассматривались вопросы о возможности продвижения по должности или оставления кандидатов в резерве на следующий год. Резервисты, которые по различным причинам не могли быть рекомендованы на руководящие должности, исключались из состава резерва с включением в него новых кандидатов [7, л. 4 – 9].

Таким образом, в заявленный период в системе подбора и выдвижения управленческих кадров резерв партийных комитетов имел первостепенное значение. Его наличие позволяло выдвигать кандидатов на руководящие должности не хаотично, а последовательно и продуманно. Проходя систему отбора и подготовки, руководитель приобретал необходимый опыт и навыки, что существенно повышало его компетентность на конкретной должности.

Литература

1. Костенюк А.Г. Мои года – мое богатство. Оренбург. 2005. С. 67.
2. Оренбургский государственный архив социально-политической истории. Ф. 371. Оп. 42. Д. 117.

3. ОГАСПИ. Ф. 371. Оп. 42. Д. 118.
4. ОГАСПИ. Ф. 371. Оп. 79. Д. 89.
5. ОГАСПИ. Ф. 371. Оп. 85. Д. 104.
6. ОГАСПИ. Ф. 371. Оп. 91. Д. 180.
7. ОГАСПИ. Ф. 371. Оп. 91. Д. 187.
8. ОГАСПИ. Ф. 8021. Оп. 1. Д. 550.
9. Резерв проверяется практикой // Блокнот агитатора. 1989. № 7. С. 6–8.
10. Тарасова Н.А. Формирование резерва кадров в партийных структурах Свердловской области в 1970–1990-х гг. Известия Волгоградского государственного педагогического университета 2010 г. № 8(52) С.79–82.
11. Южный Урал. 1989. 26 марта.

А.И. Болотин
г. Оренбург

Участие общественности в управлении общеобразовательной школой Южного Урала в 80-е гг. XX в.

Общественная составляющая в управлении системой образования, по сравнению с государственной составляющей, не нашла четкого нормативного закрепления в законодательстве, а получила в большей степени смысловое значение, которое формировалось постепенно по мере эволюционного исторического развития общеобразовательной школы.

Отличительной чертой советской образовательной системы являлось то, что, согласно законодательству, ее управление должно было осуществляться государственными органами, но на практике руководство ею проходило под контролем партийных органов. Исследователи этой подмены не замечали и воспринимали ее как необходимое условие функционирования системы управления. Большинство работ, появившихся до середины 1980-х гг., анализировало опыт партийного руководства общеобразовательной школой. Наука управления образованием начала развиваться в России как самостоятельная отрасль знания в 1980-х гг. До этого времени существовали работы педагогического плана. Управление общеобразовательной школой в исследуемый период рассматривалось через призму школоведения.

В начале 1990-х гг. в научных исследованиях были подняты вопросы взаимодействия общества и школы, привлечения общественности к управлению образованием. Анализ зарубежного опыта в сфере общественного участия в образовании был проведен педагогами В.И. Гусаровым, А.А. Пинским, Р.В. Орловой.

Важной для изучения вопросов взаимоотношения государства и общественности является работа доктора исторических наук, профессора М.П. Войтеховской. В ней рассматриваются проблемы взаимодействия государственных структур и общественности по вопросам образования в период модернизации российской школы XIX – начала XX вв. [1]. В монографии руководителя Отраденского управления образованием Самарской области

В.И. Гусарова освещена историография отечественного опыта становления попечительства и земства, рассмотрены современные международные практики становления общественного управления в образовании [2].

В нашей стране накоплен опыт общественного участия в образовании дореволюционной России – это работа земских школ, попечительство. В 1990 гг. XX в. возрос интерес к этой теме в плане изучения вклада отечественной практики общественного движения в развитие школьного образования. Вопросы деятельности попечительского движения исследуют Л.Г. Рагозина, Е.А. Коваленко, Е.Е. Гришина, А.А. Седельников [3]. В работах Д.А. Астафьева представлено участие общественности в деятельности общеобразовательной школы Южного Урала в 1980–1990 гг. [4].

В советский период времени к управлению школой начали привлекать общественность, ее участие осуществлялось в форме родительских собраний, родительских комитетов, школьных советов.

На общеобразовательную школу оказывали влияние партийные, советские, комсомольские, профсоюзные органы и общественные организации, такие как ДОССАФ, общества «Знание» и т.д.

Партийные, профсоюзные, комсомольские организации оказывали влияние на школу непосредственно через свои первичные организации, которые действовали практически во всех школах. Кроме того, в отдельных школах работали другие первичные организации, такие, как ДОСААФ, Общество защиты архитектурных памятников и т.д. Вся работа общественности проходила под непосредственным руководством и вниманием со стороны комитетов партии. Помощь школе оказывалась общественностью по разным направлениям работы.

В Уставе школы (1970 г.) для сплочения родителей в общественную силу предусматривалось создание родительских комитетов. Типовое положение о родительском комитете общеобразовательной школы было одобрено МП СССР (16.12.1970 г.). Согласно этому документу, задачи родительских комитетов заключались в привлечении родительской общественности к активному участию в жизни школы, к организации внеклассной и внешкольной работы, помощи в укреплении хозяйственной и учебно-материальной базы школы и т.д. Родительские комитеты обладали рядом прав: устанавливать связь с советскими органами, общественными организациями, шефствующими над школой предприятиями по вопросам оказания школе помощи, вносить на рассмотрение директора и педсовета школы предложения по внешкольной и внеклассной работе с учащимися, заслушивать отчеты классовых родителей родительских комитетов и принимать решения по улучшению их работы и т.д. [5].

Работа с родителями, главным образом, проводилась в форме родительских собраний – классовых и общешкольных, посещения родителями школы, учителями квартир учащихся, велась связь через дневники учащихся. В Тоцкой средней школе Сорочинского района родительский комитет выступал помощником педагогического коллектива в проведении внеклассной работы. Члены родительского комитета оказывали помощь в проведении утренников, читательских конференций, вечеров, поочередно дежурили в детском кинотеатре. Большое внимание уделяли пропаганде среди учащихся детской художественной литературы.

Но не везде на должном уровне проводилась подобная работа. В отдельных школах заседания школьных и классных родительских комитетов проводились от случая к случаю [6]. Многие из них строили свою работу односторонне, ограничиваясь лишь кругом вопросов хозяйственного порядка, мало уделяя внимания вопросам помощи учителям в учебно-воспитательной работе, например, посещения на дому детей из неблагополучных семей. В Новосергеевской средней школе Оренбургского района было много неблагополучных семей, дети оставались вне контроля.

По Типовому положению о родительском комитете общеобразовательной школы (1987 г.), родители имели право участвовать в обсуждении вопросов учебно-воспитательного процесса, принимать участие во внешкольной, внеклассной работе и др. Через работу родительских комитетов родители оказывали влияние на управление школой. В подавляющем большинстве школ региона были созданы родительские комитеты: общешкольные и классные. Их задача: оказание помощи школе в повышении успеваемости, налаживании дисциплины в школе и вне школы. Под руководством членов общешкольного родительского комитета создавались постоянные и временные комиссии по отдельным разделам работы: по осуществлению среднего всеобщего образования, педагогического всеобуча родителей, по трудовому воспитанию школьников и т.д. В Бугурусланском районе Оренбургской области наряду с традиционными формами родительские комитеты стали практиковать выездные сессии на предприятия, где работали родители учащихся.

Февральский (1988 г.) Пленум ЦК КПСС признал целесообразным создание в школах советов из педагогов, учащихся, их родителей, представителей трудовых коллективов и общественных организаций. Временное Положение о средней общеобразовательной школе СССР (1989 г.) указывало: «Задачи воспитания детей и подростков реализуются в совместной деятельности педагогического и ученического коллектива, коллектива, комсомольской и пионерской организаций, родителей (лиц, их заменяющих) и общественности» [7].

В результате изучения архивных материалов и периодической печати приходится констатировать, что демократические преобразования в управлении общеобразовательными школами осуществлялись медленно, кое-где даже были пущены на самотек. Это привело к тому, что в отдельных городах и районах региона школьные советы были созданы в большинстве школ, а в других только в некоторых из них. В начале 1989 г. в Российской Федерации было создано 32 тыс. советов в учебных заведениях, а к концу года уже действовало 34262 советов.

В отдельных школах советы попросту заменили педагогические советы, родительские и ученические комитеты. В период становления советов у них было немало трудностей, в первую очередь, отсутствие юридических прав, статуса и гарантий, финансовой самостоятельности, проявлялись инертность и пассивность со стороны учеников, родителей; безразличие со стороны районных отделов народного образования, шефов и т.д. На наш взгляд, самый главный недостаток заключался в несовершенстве нормативных документов – Временного положения о средней общеобразовательной школе (1989 г.) и Положения о совете средней общеобразовательной школы. Эти документы не раскрывали назначения совета, его цели, задачи, взаимодействие с другими органами самоуправления. Это приводило

к недочетам на практике. Нередко советы расширяли свои функции, подменяя работу должностных лиц и школьных органов – ученического комитета, педагогического совета. В поле зрения школьных советов, прежде всего, должны были оказаться обсуждение и принятие Правил для учащихся, Устава общеобразовательного учебного заведения – это проблемы, в решении которых были заинтересованы все члены коллектива. Те советы, которые собирались редко, существовали формально, решали второстепенные вопросы, они не оказывали заметного положительного влияния на учебно-воспитательный процесс в школе.

Заметной активизации нового органа не произошло вследствие того, что многие директора и учителя были привержены старым методам и формам руководства, при которых упор делался на отдачу распоряжения, а не на выработку единого мнения при совете с органами школьного самоуправления. С другой стороны, были урезаны права учительского коллектива. По Положению о совете школы управлять школьными делами могли только те, кто избран был в школьный совет, ограничивались права директора в решении важнейших вопросов, слабо были проработаны функции совета школы по отношению к родителям, общественности, трудовым коллективам.

Работа школьных советов не строилась строго по единому образцу. Каждая школа выбирала структуру совета исходя из своих задач. Совет школы № 1 г. Бугуруслана Оренбургской области решал вопросы нравственного воспитания учащихся, трудоустройства детей в летнее время, организовывал дежурства на вечерах, обсуждал вопросы поведения учащихся. Совет Ибрагимовской школы Кувандыкского района Оренбургской области смог поднять уровень истинного сотрудничества школы, семьи, общественности, как отмечала директор школы С.Н. Евстратьева [8].

Таким образом, в тех школах, где работали советы, они были созданы на основе определенных задач, а их структура отражала особенности школы. В основном советы школ одной из главных задач ставили координацию усилий общественности по совершенствованию воспитательной работы, предупреждению правонарушений, выполнению закона о всеобщем, развитию учебно-материальной базы. В сельских советах больше внимания уделялось координации деятельности школ и базовых хозяйств, родителей, общественности по укреплению учебно-материальной базы, трудовой подготовки, организации производительного труда сельских школьников. Также школьные советы видели свою задачу в создании нормальных условий труда и быта учителей, повышении престижа педагогических коллективов. По структуре школьные советы, сформированные на Южном Урале, в основном были двух типов: с комиссиями, в которых было определено направление деятельности и без структурных подразделений [9]. Второй тип был более характерен для сельских школьных советов.

Законодательно участие в управлении образованием заинтересованных групп населения закреплено было лишь на уровне школы и нашло отражение в Уставе школы. Необходимо для модернизации, демократизации школы отстаивать право общественности влиять на формирование образовательной политики на более высоком уровне и законодательным путем. Добиваться, чтобы местные советы по образованию несли ответственность не только за состояние дел в школе, но

имели право собирать местные налоги на организацию школьного дела, распределять их, а также бюджетные средства. На наш взгляд, советы школ носили консультативный характер и не имели достаточных полномочий, чтобы изменить ситуацию в образовании. Это связано с тем, что правовое обеспечение и регулирование участия общественности в управлении образованием не нашло отражения в нормативных документах.

В конце 1980-х гг. еще был низок уровень профессиональной подготовленности педагогических коллективов к работе органов самоуправления, отсутствие должного научно-методического материала по этому вопросу приводило к непониманию отличий функций и задач педагогического совета, родительского, ученического комитетов от функций школьного совета. Первые выступали как органы самоуправления педагогов, родителей, учащихся, а школьный совет, как и общешкольное собрание и конференция школьного коллектива, являлись органами совместного управления. В тех школах, где была необходимость в советах, они функционировали, оказывали существенную помощь в управлении школой, пользовались заслуженным авторитетом.

С середины 1980-х гг. в управлении школой наметился ряд принципиальных изменений, вытекавших из директивных документов: последовательное осуществление демократизации всей жизни школы, преодоление бюрократизма и формализма, сочетание гибкости, динамичности управления всей системы и отдельных ее звеньев, вариативность принимаемых решений, сочетание централизованных и местных особенностей, сочетание государственных и общественных начал при расширенном участии общественности в управлении школой, системный подход в деятельности руководящих органов народного образования и школы с ориентацией на конечный результат, преодоление принципа остаточного финансирования при расширении финансовой и хозяйственной самостоятельности. Над этими направлениями каждой конкретной школе еще предстояло работать.

Литература

1. Войтеховская М. П. История формирования и развития системы общего и педагогического образования как составной части процесса модернизации Российской империи: дис. ... докт. ист. наук: 07.00.02 / М. П. Войтеховская; Томский госуд. педагог. ун-т. – Томск, 2012. – 771 с.

2. Гусаров В. И. Государственно-общественное образование: монография / В.И. Гусаров. – Самара: «НТЦ», 2006 – 496 с.

3. Седельников А.А. Общественно-активная школа – ресурсный центр для развития местного сообщества / А.А. Седельников // Органы местного самоуправления и негосударственные некоммерческие организации: технологии взаимодействия: материалы второго семинара Ассоциации сибирских и дальневосточных городов «Взаимодействие органов местного самоуправления и организаций третьего сектора». Новосибирск, 1999 г. – Новосибирск, 1999. – С. 71–103.; Институт попечительства – путь к активизации общественного участия в социальной сфере [Электронный ресурс] / под ред. Л.Г. Рагозиной, под научной ред. Т.М. Малевой. // РАНХиГС: сайт. – Режим доступа:

<http://www.dsznko.ru/Data/Sites/1/SharedFiles/documents/uchregd> / Материалы Всероссийского форума Институт попечительства – путь к активизации общественного участия в социальной сфере.

4. Астафьев, Д.А. Молодежь и школьное образование на Южном Урале в 1980 – 1990-е гг. – Оренбург, ОФ ОУП «АТиСО», 2012. – 224 с.; Д.А. Астафьев, Попечительские советы как одна из организационно-правовых форм самоуправления общеобразовательного учреждения / Д.А. Астафьев. – Право и государство: теория и практика. – М.: Право и государство. – 2007. – № 7. – С. 40 – 43.

5. Типовое положение о родительском комитете общеобразовательной школы. // Справочник работника народного образования. – М., 1973. – С. 408–412.

6. Оренбургский государственный архив социально-политической истории (ОГАСПИ). ф.487. оп. 1. д. 211.л.139; ОГАСПИ. ф. 711. оп. 1. д. 15. л.23.

7. Временное положение о средней общеобразовательной школе СССР (1989 г.) // Народное образование. – 1989. – № 9. – С.6.

8. ОГАСПИ. ф.371. оп. 97. д. 218. л. 90.

9. Кораблева, Г.В. Опыт и уроки школьной политики в Российской Федерации в 1970 – 80-е гг. / Г.В. Кораблева – М.: Изд-во Моск. пед. гос. ун-та, 2001. – 312 с.

Д.А. Астафьев, А.И. Болотин
г. Оренбург

Взаимодействие государственных и общественных структур в реализации концепции всеобщего обязательного среднего образования на Южном Урале в 1980–1990-е гг.

Взаимодействие государственных органов и общественных организаций в решении проблем общеобразовательной школы является важным условием эффективного развития последней. 1980–1990-е гг. в целом стали переломным временем в реформировании общеобразовательной школы, когда происходил переход от советской централизованной и единообразной модели к новой вариативной, демократической, децентрализованной модели. В 1990-е гг. наиболее актуальным становится вопрос реализации государственно-общественного управления в сфере школьного образования. В данной статье мы рассматриваем аспект «Взаимодействие государственных органов и общественных организаций в реализации концепции всеобщего обязательного среднего образования».

Исследователи советского периода рассматривали исключительно положительные стороны партийного руководства народным образованием [1]. Мы считаем, что в рамках командно-административной системы партия действительно играла немаловажную роль в процессе развития школьного образования, но при этом подвергала общеобразовательную школу стандартизации и унификации, что негативно сказывалось на ее развитии.

В советское время появился значительный массив исследований, публикаций и сборников научных трудов, освещавших вопросы управления образованием. Среди них следует выделить серьезные работы П.В. Худоминского [2] и Ю.А. Конаржевского [3].

Работы постсоветского периода, анализирующие вопросы руководства образованием, значительный упор делают на региональное, муниципальное управление и состояние государственно-общественного управления школой на уровне Российской Федерации и на региональном уровне.

В исследовании проблем школьного образования на региональном уровне важное место занимает исследование Г.В. Кораблевой [4], в котором автор впервые на богатом архивном материале проанализировал материально-техническое обеспечение, кадровую политику, а также организационно-содержательную работу в национальных школах Уральского региона.

В 2000-е гг. были защищены диссертации по проблемам развития общеобразовательной школы на материалах Южного Урала Д.А. Астафьевым и Л.А. Кривцовой [5]. Д.А. Астафьевым также были опубликованы различные работы, посвященные вопросам взаимодействия государственных и общественных организаций в решении актуальных проблем общеобразовательной школы [6–9].

Для Российской Федерации всегда была актуальной проблема обязательного всеобщего обучения молодого поколения. В Конституции СССР 1977 г., а затем Конституции РСФСР 1978 г. [10] юридически оформилась обязательность среднего образования. Она закрепляла право на образование и конкретизировала его в форме права на обязательное всеобщее среднее образование, а также указывала гарантии его реализации. XXVI съезд КПСС (1981 г.) объявил переход к всеобщему обязательному среднему образованию молодежи. Эту задачу государственной политики в области школьного образования в советский период выполняли региональные органы народного образования, а также комсомольские и профсоюзные организации.

В соответствии с приказом Министерства Просвещения РСФСР «О мерах по устранению нарушений законодательства о всеобщем обязательном среднем образовании молодежи и предупреждению правонарушений среди учащихся общеобразовательных школ» от 2 апреля 1981 г. № 147 региональным властям предлагалось принять меры по ликвидации недочетов в решении вопроса всеобщего, произвести учет необучавшихся детей. В нем также обращалось внимание на координацию усилий общеобразовательных учреждений, органов народного образования, комсомольских и профсоюзных организаций в целях более успешного разрешения проблем.

Выполнение этого приказа на местах позволило уменьшить убыль учащихся из 4 – 8 классов в профессионально-технические училища (ПТУ), вечерние школы и на работу, повысилась сохранность контингентов учащихся 9–10 классов. В 1980–1981 учебном году в РСФСР около 99 % выпускников 8-х классов дневных общеобразовательных школ продолжали получать среднее образование [11]. В 1983 г. в г. Оренбурге охват выпускников 8-х классов средним образованием составлял 99,7 % [12].

Традиционными стали рейды всеобщего в школы, которые проводились совместно с общественными организациями. Выполнялись месячники по осуществлению всеобщего, к которым привлекались профсоюзные, комсомольские организации предприятий, учреждений, депутаты местных Советов, школьные и пионерские организации областей Южного Урала. На предприятиях и в

учреждениях создавались родительские комитеты, советы родителей, женсоветы, клубы выходного дня и т.д. В общеобразовательных школах создавались комиссии, родительские посты и штабы всеобуча.

С органами народного образования сообща работали комиссии по делам несовершеннолетних, члены которых совместно с милицией, родителями проводили рейды по всеобучу, посещали неблагополучные семьи, организовывали индивидуальную и шефскую работу. Областные отделы народного образования проводили инспектирование школ региона по вопросам всеобуча. Отчеты проверок заслушивались на заседаниях советов облоно, бюро обкомов и Советов депутатов трудящихся. Опыт совместной работы советов по содействию семье и школе, профсоюзных комитетов и родительских комитетов показал, что трудовые коллективы оказывали реальную помощь педагогическим коллективам.

Комсомольские организации Южного Урала в советское время оказывали существенную и многостороннюю помощь в воспитании подрастающего поколения, в большей степени в сельской местности. Одной из форм такой поддержки выступало педотрядовское движение, традиции которого были заложены в регионе. Педотряды шефствовали над сельскими школами, проводили профориентационную работу, руководили работой научных сообществ и предметных кружков, вели широкую пропаганду сельскохозяйственных профессий. Они организовывали экскурсии, встречи с передовиками производства, оказывали помощь в трудовом, физическом и патриотическом воспитании учащихся, их члены закреплялись за трудными подростками. Традиционным становилось их участие в проведении недель науки, техники, производства в организации трудовых десантов.

Региональные власти Южного Урала постоянно уделяли внимание реализации концепции всеобщего обязательного среднего образования. Документы свидетельствовали о том, что выполнение планов полного охвата средним всеобучем являлось задачей трудновыполнимой. Например, в докладе В.И. Тарасенко, заведующего отделом народного образования Ташлинского района Оренбургской области, отмечалось: «Всеобуч – по отчетам директоров школ на все 100 %. Все без исключения выпускники 8-х классов района продолжили обучение в средних учебных заведениях, однако вскоре забросили учебу и вернулись домой. Прошу председателей исполкомов сельских советов взять вопрос всеобуча под действительный контроль. Для наведения порядка каждой школе необходимо составлять списки первичного учета детей, не выпускать из поля зрения своих выпускников до получения ими среднего образования» [13]. Реализация всеобуча постоянно находилось на контроле местных советских и государственных органов, и даже, можно сказать, превратилась в основной показатель деятельности общеобразовательных школ.

Реализация концепции всеобщего обязательного среднего обучения показывает экстенсивное развитие общеобразовательной школы в советский период. Государство не позаботилось в полной мере об осуществлении на практике поставленной задачи. Количественный прирост школьников вызвал переполнение классов и школ, нехватку средств обучения, отсюда – трудности педагогических работников в реализации как образовательных, так и воспитательных задач.

Отсев учащихся из общеобразовательных учреждений возрастал начиная

с конца 1980-х гг. параллельно с процессом нововведений в школах и увеличением автономии их деятельности и достиг максимальных показателей вслед за принятием закона «Об образовании» в 1992 г. Отменялся существовавший порядок отчисления учащихся по согласованию с комиссией по делам несовершеннолетних. В этих новшествах педагогические коллективы увидели путь к чисткам школ от трудных и неугодных подростков (показатели отчислений резко возросли в 1993 г.). В общей сложности с середины 1980-х гг. до середины 1990-х гг. доля отсеявшихся из 9-го (в 1985 г. – 8-го) класса школы увеличилась в три раза, из 8-го класса – в пять раз, из 7-го – в восемь раз. То есть становится распространенными даже отчисления учащихся моложе 14 лет, в то время как законодательно в качестве предельного для получения обязательного основного образования установлен 15-летний возрастной рубеж.

Рост отчисленных и необучающихся в школе учащихся возрос с принятием уставов общеобразовательных учреждений. Согласно Закону «Об образовании» (ст. 13), уставы определяют основные задачи общеобразовательного учреждения, регулируют цели и организацию образовательного процесса, права и обязанности его участников, финансовую и хозяйственную деятельность школы, регламентируют управление образовательным учреждением, его реорганизацию и ликвидацию. Они разрабатываются и принимаются общим собранием или советом образовательного учреждения.

Органы управления образованием в регионах нередко не располагали информацией о происходивших процессах в подведомственных им учреждениях либо допускали принятие незаконных уставов, которые нарушали права участников образовательного процесса. Подобные негативные последствия принятия уставов образовательных учреждений во многом явились следствием ослабления контроля со стороны органов управления образованием за выполнением Закона «Об образовании» подведомственными учреждениями.

Государственными и общественными организациями в 1980-е гг. продолжалась реализация курса на всеобщее обязательное обучение молодежи, что не всегда успешно осуществлялось на практике. Его воплощение в жизнь было обусловлено социально-экономическими особенностями развития страны. Реализация всеобщего образования имела не только образовательное, но и политическое значение, поэтому он осуществлялся методами, характерными для командно-административной системы. Это выражалось в ужесточении контроля и строгой отчетности учреждений образования перед вышестоящими органами. Это приводило к преобладанию количественных показателей над качественными.

Характерным для Южноуральского региона было широкое привлечение общественности к работе по обеспечению всеобщего образования, но, несмотря на такие меры по исполнению всеобщего образования, часть учащихся все же покидала школы до получения ими обязательного среднего образования. Естественно, в проведении в жизнь всеобщего образования существовали трудности, обусловленные объективными причинами, а именно слабой материальной базой школ и недостаточным количеством подготовленных кадров. В 1980-е гг. региональные органы народного образования добились значительных успехов в реализации всеобщего обязательного обучения молодежи. Но в целом политика всеобщего образования носила черты, характерные для советского

государства того времени, потому что в его основе была погоня за количественными показателями, а не качеством обучения. Стремление сохранить контингент учащихся любой ценой имело негативные последствия – снижение требований к учащимся, и, как следствие, ухудшение качества знаний.

Результатом осуществления программы всеобуча было увеличение численности выпускников средних школ в советское время, поэтому появились трудности с их трудоустройством, и другим направлением в работе общеобразовательных школ стала подготовка квалифицированных кадров рабочих профессий. В целом можно говорить о том, что проблема всеобуча в 1980-е гг. была решена, поскольку в среднем по региону 98 % детей обучалось в школе.

Определенные разногласия в 1990-е гг. существовали между Законом «Об образовании», который гарантировал обязательное среднее общее образование, и Конституцией РФ, в которой говорилось лишь о бесплатном неполном общем среднем образовании. Несовершенство нормативно-правовой базы, несогласованность между отдельными правовыми документами приводили к нарушениям Закона «Об образовании», например, в связи с введением уставов общеобразовательных учреждений, что, естественно, сказывалось на сохранности контингента учащихся. Причем данная проблема продолжает существовать и в настоящее время. На наш взгляд, необходимо усилить контроль и ответственность органов управления образованием по экспертизе и действию уставов в регионах. На этапе обсуждения и принятия устава образовательного учреждения надо активнее привлекать общественность, прислушиваться к критике оппонентов, не избегать самокритики.

В постсоветский период сложно говорить о целостной политике по выполнению всеобуча, поскольку не было четкости и эффективности в проведении данного курса, а мероприятия, которые осуществлялись Правительством РФ и местными административными органами зачастую были разовыми и не имели логического продолжения.

Литература

1. Борисов Ю.С. Реализация программных требований КПСС о развитии народного образования / Ю.С. Борисов // Советская педагогика. – 1983. – № 7. – С. 11–15; Адамов, О.М. Деятельность КПСС по совершенствованию общеобразовательной школы РСФСР в период развитого социализма / О.М. Адамов. – Л.: Изд-во Ленинград. гос. ун-та, 1984. – 137 с.; Додонов, В.И. КПСС – организатор работы по осуществлению стратегии ускорения / В.И. Додонов // Советская педагогика. – 1988. – № 3. – С. 84 – 96; Мячин, А.Н. Школьное дело – дело партийное / А.Н. Мячин. – Л.: Ленинград. организация об-ва Знание РСФСР, 1989. – 16 с.

2. Худоминский, П.В. Школоведение – теория управления школой / П.В. Худоминский. – М.: Педагогика, 1987. – 59 с.

3. Конаржевский, Ю.А. Некоторые вопросы перестройки внутришкольного управления / Ю.А. Конаржевский. – Курган: Изд-во Курган. гос. ун-та, 1989. – 113 с.

4. Кораблева, Г.В. Опыт и уроки школьной политики в Российской Федерации в 1970 – 80-е гг. / Г.В. Кораблева – М.: Изд-во Моск. пед. гос. ун-та, 2001. – 312 с.

5. Астафьев, Д.А. Общеобразовательная школа Южного Урала в 1980-1990-е гг.: дис...канд. ист. наук: 07.00.02 / Д.А. Астафьев. – Оренбург: ОГУ, 234 с.;

Кривцова, Л.А. Подготовка учительских кадров в условиях социально-экономических преобразований второй половины XX – начала XXI в.: на материалах Южного Урала : диссертация ... канд. ист. наук : 07.00.02 /Л.А. Кривцова. – Астрахань, 2009. – 245 с.

6. Астафьев, Д.А. Молодежь и школьное образование на Южном Урале в 1980 – 1990-е гг. – Оренбург, ОФ ОУП «АТиСО», 2012. – 224 с.

7. Астафьев, Д.А. Попечительские советы как одна из организационно-правовых форм самоуправления общеобразовательного учреждения / Д.А. Астафьев. – Право и государство: теория и практика. – М.: Право и государство. – 2007. – № 7. – С. 40 – 43.

8. Астафьев, Д.А. Социальное партнерство: теория и практика / Д.А. Астафьев. Оренбург: «Экспресс-печать», 2015. – 208 с.

9. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической республики 1978 г. – М.: Сов. Россия, 1989. – 62 с.

10. Решение коллегии МП РСФСР и президиума Республиканского комитета профсоюза работников просвещения, высшей школы и научных учреждений РСФСР «Об итогах Всероссийского социалистического соревнования автономных республик, краев, областей, автономных округов, городов и районов за лучшую подготовку общеобразовательных школ к 1980/81 учебному году, совершенствование всеобщего обязательного среднего образования молодежи, улучшение условий работы сельской общеобразовательной школы» от 25 декабря 1980 г. Протокол № 32156 // Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. – 1981. – № 5. – С. 3.

11. Государственный архив Оренбургской области (ГАОО). Ф. 452. Оп. 1. Д. 1789. Л. 22.

12. Оренбургский государственный архив социально-политической истории (ОГАСПИ). Ф. 1697. Оп. 23. Д. 50. Л. 2 – 55; Ф. 1697. Оп. 24. Д. 50. Л. 1 – 7; Ф. 1697. Оп. 28. Д. 41. Л. 10 – 26; Ф. 2311. Оп. 3. Д. 508. Л. 13.

13. Школьная реформа: анализ первого года // Маяк (Ташла). – 1985. – 31 августа. С. 2.

Е.В. Годовова, Е. Еценков
г. Оренбург

Гражданское общество как связующее звено гражданина и государства

В современной политической науке общество рассматривается как совокупность гражданского общества и государства, как основного института политической власти. Гражданское общество выступает связующим звеном между гражданином и государством. В нем осуществляется повседневная политическая жизнь людей. Гражданское общество – это негосударственная часть общественно-политической жизни; это совокупность общественных отношений, формальных и неформальных структур, обеспечивающих условия политической деятельности человека, удовлетворение и реализацию разнообразных потребностей и интересов личности и социальных групп и объединений.

В России гражданское общество имеет свои особенности становления. Некоторые ученые считают прообразом гражданского общества Новгородское вече и крестьянскую общину. Становление гражданского общества в России происходило значительно позднее стран Западной Европы и США. В качестве точек отсчета можно считать отмену крепостного права в 1861 году, реформы судебной системы и местного самоуправления, проведенные Александром II. Так, в результате реформы местного самоуправления: создавались выборные думы в городах и земствах, в губерниях и уездах; выборы проводились не сословно-корпоративными органами, а гражданами; часть прав от государственного аппарата перешла к органам местного самоуправления. Благодаря судебной реформе устанавливалось равенство всех перед законом, вводилось разделение судебной и административной властей, устанавливалась несменяемость судей, вводились независимые адвокатуры, вводился суд присяжных.

Складывание многопартийности в России пришлось на начало XX века, также позднее, чем в странах Западной Европы и США.

Российские традиции совместного, коллективного решения задач и проблем способствовали становлению гражданского общества. Установившийся после октября 1917 года тоталитарный режим ввел со стороны государства жесткий политический контроль за деятельностью гражданского общества. Некоторые его элементы сохраняются (профсоюзные и добровольные общества, женские, молодежные, творческие и другие организации), но деятельность их регламентировалась и контролировалась Коммунистической партией, которая сама становится частью государства.

Сегодня в России функционируют некоторые элементы гражданского общества: политические партии и движения; массовые общественные организации; ассоциации производителей и общества потребителей; конфессиональные общности; этнические общности, землячества и культурно-национальные организации и центры; творческие союзы и организации; спортивные объединения.

Важнейшей политической функцией гражданского общества является участие в формировании государственных органов. Основной формой участия гражданского общества в делах государства как основного института политической власти являются выборы и референдумы.

Гражданское общество имеет сложную структуру, которая включает в себя хозяйственные, экономические, этнические, религиозные и правовые отношения. Гражданские связи представляют собой отношения конкурентности и солидарности между юридически равноправными партнёрами.

Важной характеристикой гражданского общества является достижение высокого уровня самоорганизации и саморегуляции общества. Гражданское общество – это основанная на самоорганизации система социально-экономических и политических отношений, функционирующая в правовом режиме социальной справедливости, свободы, удовлетворения материальных и духовных потребностей человека как высшей ценности гражданского общества.

Итак, в современной России только началось формирование гражданского общества, и некоторые его институты действуют реально. Однако становление гражданского общества в России находится на начальной стадии своего развития.

Взаимодействие гражданского общества и власти

Гражданское общество – противовес государству. Правительство всегда будет пытаться разрушить гражданское общество, а оно должно иметь силы противостоять этому. Главные группы, из которых состоит гражданское общество, должны организовываться для эффективной защиты своих социальных интересов.

Выделяются несколько причин политического участия:

- чувство гражданской долга и ответственности;
- субъективная уверенность в эффективности участия;
- доверие граждан друг другу;
- объективная ситуация, подталкивающая людей вмешиваться в политические дела.

Решение о политическом участии принимается тогда, когда «стоимость» от ожидаемых результатов превышает «цену» участия.

Выдвигают критерии вовлечения в политическую деятельность:

1. интерес к обстоятельствам, которые происходят в государстве;
2. осознание важности политических событий;
3. информированность;
4. прямое участие.

Политическое участие можно разделить на несколько уровней. «Высший из них – «внимательная публика»:

1. неорганизованная аудитория;
2. организованная аудитория;
3. мобилизуемая публика.

В заинтересованные группы входит примерно 25% людей. Это профсоюзы, национальные ассоциации производителей, союзы потребителей, экологические организации.

Заинтересованные группы имеют как положительные, так и отрицательные стороны своей деятельности. К положительным сторонам относятся:

- аккумуляция интересов;
- дополнение официального представительства;
- разрешение конфликтов.

К отрицательным сторонам относят:

- неравномерность представления интересов;
- кристаллизация элиты;
- конкуренция групп и компромиссы, мешающие сбалансировать политику.

Вовлеченность населения в политическую деятельность зависит от профессиональных и экономических факторов, от уровня образования, от демографических факторов, места жительства, возраста, пола.

Выделим следующие закономерности участия в политической жизни:

1. большая вероятность участия человека в политической деятельности, если его статус будет выше;

2. женщины более пассивны, чем мужчины;
3. молодёжь более нейтрально относится, чем пожилые люди;
4. число участников сокращается тогда, когда требуется более активное участие в политических делах.

Политологи сформулировали «законы участия»:

1. повышение уровня социо-экономического и культурного развития нации ведет к интенсификации гражданских установок людей;
2. рост доходов ведет к большему удовлетворению существующей политической системой.

Существует несколько причин, по которым люди отказываются от политического участия. Оно может быть следствием апатии, вызванной убеждением, что затраты слишком велики по сравнению с выгодой или что «цена» участия вообще равна нулю. Апатия может быть положительной или отрицательной. В положительном случае человек думает, что все будет хорошо и без него, без его участия; в отрицательном случае человек считает, что ситуацию нельзя изменить вообще и всё уже решено заранее.

Причиной неучастия также может быть и аномия – отрицание самой политической и правовой основы общества, в котором живет человек.

Некоторым свойственно пассивное участие – заинтересованность в политических делах, которая не ведет ни к каким реальным результатам.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод, что небольшая часть общества пассивна, они считают, что их участие в политической жизни в государстве в целом ситуацию не изменит. Так же есть часть общества, которая, напротив, заинтересована в делах государства, но, к сожалению, это всего лишь профсоюзы, национальные ассоциации производителей, союзы потребителей, экологические организации и т.д.

В итоге можно смело сказать, что сейчас, на данном этапе, государство и общество менее взаимодействует между собой, нежели раньше (хотя бы взять лет так 10 назад). Это подтверждает то, что молодежь не поддерживает стабильность, им нужны изменения, женщины и мужчины более лояльны, и они за то, что было, что есть, а люди пенсионного возраста, напротив, поддерживают всё то, что связано с поддержкой пенсионеров, улучшением их жизни и т.д. В данной статье приведено множество пояснений, какое общество сейчас и как оно взаимодействует с государством и есть ли обратная связь (отдача).

Литература

1. Горелов А.А. Политология. – М.: ЭКСМО, 2008
2. Мухаев Р.Т. Политология. – М.: ЮНИТИ - ДАНА, 2008
3. Панарин А.С. Политология. – М., 2001
4. Смоленский М.Б., Колюшкина Л.Ю. Теория государства и права. – М.: Дашков и К, 2006

Гражданское общество в России: история и современность

Как в научной, так и в публицистической литературе не утихают споры по поводу роли гражданского общества в жизни нашей страны, а главной проблемой всех этих дискуссий является вопрос: благостна ли эта роль для укрепления российского государства, престижа страны на международной арене и, в целом, для мира и спокойствия в России? Или же интегральная роль гражданского общества деструктивна?

Современная Россия испытывает колоссальные социокультурные и политические проблемы, оказавшись фактически в международной изоляции. Отсюда актуальным представляется вопрос, приведет ли развитие институтов гражданского общества к позитивным изменениям в нашей стране в то время, когда Россия вынуждена участвовать в современном цивилизационном противостоянии, или будет лишь способствовать дальнейшей политической деструкции и расколу общества?

Классические представления о гражданском обществе относятся к группе социально-философских и политико-правовых концептов, и часто – по причине своей существенной значимости – приобретают категориальный характер. В черновиках И. Канта можно найти любопытный фрагмент, озаглавленный «Характер человеческого рода». Философ ставит вопросы и отвечает на них: «Каково природное назначение человека? Высшая культура. Какое состояние делает это возможным? Гражданское общество» [3, с. 148]. Таким образом, гражданское общество понимается великим немецким идеалистом как состояние, без которого невозможно достижение подлинной культурной стадии в человеческой истории. Г.В.Ф. Гегель считал не гражданское общество, а государство наивысшей ценностью. Недаром он постулировал в «Философии права»: «Государство – это шествие Бога в мире» [1, с. 284] и «В гражданском обществе каждый для себя – цель, все остальное для него – ничто» [1, с. 228].

За все двести лет интенсивного употребления термина «гражданское общество» это понятие чаще всего соотносилось с такими формами организации общественной жизни, как государство и семья. Часто при его употреблении явным или скрытым образом подразумевались различные формы общественного сознания и сферы и уровни регуляции жизни социума: экономика, право, политика, мораль. Это соотношение рассматривалось по объему и по функциям гражданского общества, а также по его роли в жизни страны.

Гражданское общество по своему объему или включает в себя все, кроме государства, понимаемого как аппарат управления (по Марксу), или даже не включает в себя семью (по Гегелю). Особо отметим, что спектр мнений и точек зрения довольно широк и порой противоречив. В целом гражданское общество призвано охватывать тот уровень политических и экономических отношений, который напрямую не регулируется государством. Чаще всего, в современную эпоху гражданское общество рассматривается и исследуется в пику властному

государственному аппарату. То есть, это – часть народа, не имеющего непосредственного отношения к власти и государственному аппарату.

К. Маркс отмечал: «Выражение «гражданское общество» возникло в XVIII веке, когда отношения собственности уже освободились из античной и средневековой общности. Гражданское общество как таковое развивается только вместе с буржуазией; однако тем же именем всегда обозначалась развивающаяся непосредственно из производства и общения общественная организация, которая во все времена образует базис государства и прочей идеалистической надстройки» [5, с. 71].

Гражданское общество в Европе уже сложилось в общих чертах еще в XVII веке. Но процесс его формирования в России был сопряжен с определенными трудностями. Несхожесть форм гражданского общества в Западной Европе и в России определялась коренным различием их социальных основ. В Европе социальной основой гражданского общества выступало третье сословие, а в России таковой основой было дворянство, близкое к высшей власти. В России сами ее грандиозные размеры не способствовали развитию и процветанию как демократических тенденций в управлении страной, так и гражданского общества. В дореволюционной России сложилась трехступенчатая социальная иерархия: государственный аппарат управления, дворянское гражданское общество и народ. Народ был, по сути дела, вытеснен из политической жизни в сферу «естественного состояния», каковым идеологами русского Просвещения признавались для него отношения личной зависимости. Даже просвещеннейшие люди наподобие Н.М. Карамзина видели в крепостном праве благо, ибо народ российский просто обречен на гибель без мудрой и доброй власти, да и работать без строгого надзора не будет, а уйдет в загул. Поэтому в дворянских идеологических концепциях гражданского общества доминировал этицистский позитивизм, целью которого была, среди всего прочего, и защита народа от него самого. Этицистский позитивизм возводит воображаемую границу между государством и собственно гражданским обществом, интересы которого государство отстаивает лишь тогда, когда они превращаются в государственные интересы. Но эта граница из виртуального водораздела чаще всего превращается в весьма реальный рубеж. История показывает, что чаще всего интересы гражданского общества и государственного аппарата совпадают лишь во время войн и глобальных бедствий. Гражданское общество и правовое государство отнюдь не бесконфликтны. Напротив, они наполнены неразрешимыми противоречиями, ибо многие происходящие в них процессы протекают в свободном режиме без какой-либо подстраховки со стороны государственной власти. Но в привыкшей к правовому и этицистскому этицизму России это часто воспринимается как трагедия. Именно в гражданском обществе, как ни в каком другом, видимо, создаются предпосылки для того, чтобы бедные становились еще беднее, а богатые – чрезмерно богатыми людьми.

После предательского уничтожения СССР гражданское общество стало чаще всего ассоциироваться с рыночной экономикой, которая в начале горбачевских реформ казалась панацеей от всех социальных бед. Лишь позже наступило горькое разочарование. Ибо «не знали тогда наши наивные сограждане и образованные, но лишенные практического жизненного опыта интеллигенты, что в рыночной

экономике наверх поднимается не тот, кто умнее или лучше работает, а тот, кто способен безжалостно топтать своих ближних, родных и друзей, и по их телам подниматься наверх»[2, с. 52].

Вообще, интеллигенция традиционно считается основой гражданского общества, его мыслящей частью. Вслед за Л.Н. Гумилевым, мы считаем целесообразным категорически разделять понятия «интеллигент» и «интеллектуал». Интеллектуалы строят, учат, лечат, запускают в космос корабли и проектируют города будущего. Интеллигенты критикуют, злобствуют, пишут доносы на творческие личности и губят их судьбы, будучи просто не в состоянии создать что-либо. Классический пример – Клим Самгин из огромного и последнего романа А.М. Горького. Интеллигенция – деструктивная сила в русской истории, а интеллектуалы – созидательная. Интеллигенция – прослойка, начавшая формироваться в первые годы царствования Александра II и быстро превратившаяся в секту профессиональных разрушителей и хулителей прошлого и настоящего наподобие тургеневского Базарова. Они были органически неспособны ничего создавать, но разрушали самозабвенно и творчески. Как известно, с 70-х годов XIX века в России буйствовала настоящая вакханалия террора и невиданная пропаганда разрушения всего и вся. Все это закончилось зверским убийством царя-Освободителя.

За прошедшее столетие во взглядах нашей интеллигенции мало что изменилось, суть ее осталась такой же предательской, как и в 1905 году, когда русские интеллигенты посылали телеграммы японскому императору и поздравляли его с победой над Россией. Их логика была проста: чем хуже для России, тем лучше для грядущего хаоса и разрушения. Поэтому среди интеллектуалов – мыслящих людей, искренне любящих Россию и занимающих патриотическую позицию, в последние годы наблюдается как разочарование в либеральной парадигме, так одновременно и сильная тоска по канувшей в Лету могучей цивилизационной и духовной общности, воплощенной в Советском Союзе. Отсюда нам представляется чрезвычайно актуальным и своевременным провозглашением Президентом В.В. Путиным в феврале 2016 года патриотизма национальной идеей России. Именно эта идея не только увязывает в единую синкретичную целостность прошлое и настоящее страны, но и дает России ориентацию на будущее, в том числе и определяет направление развития патриотически ориентированной части гражданского общества. К сожалению, гражданское общество в современной России противоречиво, аморфно и не обладает внутренней целостностью. Но политические симпатии и антипатии, равно как и царящие в гражданском обществе настроения, не должны губить национальную идею страны, то есть патриотизм. Для гражданского общества в широком понимании важно участие в разумном контроле над действиями власти. Главной целью гражданского контроля выступает совершенствование системы политического управления. В этом равным образом заинтересованы как сама власть, так и гражданское общество.

Разумеется, критика властных структур в нормально функционирующем обществе должна быть, но критика – конструктивная, искренне направленная на позитивные изменения. В идеале, государственная власть должна предоставлять гражданскому обществу возможности и условия для осуществления такой

конструктивной критики и разумного контроля. Делаться это должно, прежде всего, через правдивое и всестороннее информирование гражданского общества о политике и реформах государственной власти. Эта – первая тенденция позитивного развития гражданского общества России в ближайшем будущем.

Разумеется, это сложно сделать в эпоху обострения международных отношений и цивилизационного противостояния, но к этому нужно стремиться. В свою очередь, гражданское общество должно не просто интересоваться конкретной информацией о политике обеспечения военной безопасности, но и активно и широко обсуждать соответствующие проблемы. Гражданское общество, в идеале, должно выработать консолидированную общественную позицию по тем или иным вопросам. Это – вторая позитивная тенденция, которую нужно всячески стремиться реализовывать в дальнейшем.

К сожалению, в ближайшем будущем структура гражданского общества вряд ли обретет желанную внутреннюю целостность. Многое будет зависеть от экономики и уровня ее развития. Сытый голодного не разумеет, и если в ближайшие годы в стране не сложится полноценный средний класс, то дальнейшего расслоения гражданского общества избежать не удастся. Чисто теоретически современное гражданское общество можно классифицировать по различным составляющим его сегментам. Классовый подход к структуре бывшего советского общества сегодня не работает. За прошедшие четверть века изменились социальные условия, деформировался сам социум, нормы права и морали. Как, например, классифицировать доцента, в советское время относившегося к «прослойке», то есть «трудовой интеллигенции», но ныне живущего плодами трудов своих на дачном участке, потому что в провинции на зарплату кандидата наук (около 15 тысяч рублей) прожить совершенно невозможно? Или куда отнести врача, вынужденного ради элементарного выживания подрабатывать таксистом? Современная социальная реальность поставит в тупик даже самого опытного классификатора и науковеда.

Гражданское общество современной России, на наш взгляд, логично подразделить на следующие сегменты: 1) квалифицированные рабочие промышленности; 2) низкоквалифицированные рабочие промышленности и поденщики; 3) трудящиеся в сельской местности или живущие сельскохозяйственным трудом; 4) в полном смысле этого слова трудовая интеллигенция, то есть созидательно настроенные интеллектуалы (врачи, учителя, преподаватели вузов). Мы не относим к гражданскому обществу чиновников, представителей армии и спецслужб, ибо они относятся непосредственно к государству, то есть аппарату управления, насилия и принуждения, и напрямую зависят от власти и выполняют ее волю. Полностью зависят от государственного аппарата и служители культа, защищающие лишь интересы власти. Трудно также отнести к гражданскому обществу бомжей (люмпенов), представителей продажной творческой богемы, расхристанные сексуальные меньшинства, разнообразные криминальные элементы, ибо перечисленные группы, как правило, живут или одним днем, или по принципу *ubi bene, ibi patria*. Они полностью лишены патриотической и гражданской составляющей в своем мировоззрении, а потому насущные вопросы жизни страны, да и сама страна в целом, их волнуют мало.

На наш взгляд, такая структура гражданского общества сохранится в ближайшие десять-пятнадцать лет. Лишь при позитивных изменениях в экономике могут начаться положительные изменения в структуре гражданского общества России. Большинство исследователей убеждены, что сегодня в России отношения между органами государственного управления и гражданским обществом носят преимущественно конфликтный характер. Ни согласия, ни четкого разделения полномочий между ними, особенно в решении важных социальных вопросов, на сегодняшний день не наблюдается. Государственная власть рассматривается чаще всего как довлеющий над всеми гражданами чужеродный организм, основной целью которого является эксплуатация и обман населения страны. Распространению таких взглядов в немалой степени способствуют не только зарубежные агенты влияния в СМИ и интернете, но и многие непродуманные и преступные действия некоторых представителей властных структур.

Для устойчивости гражданского общества страны и будущих позитивных изменений в нем немаловажна внешнеполитическая обстановка. Гигантские богатства и просторы нашей страны всегда были, есть и будут привлекательными для самых разнообразных агрессоров. Широкоизвестным стало заявление Мадлен Олбрайт, в бытность ее госсекретарем США, которая оценила то обстоятельство, что богатейшими ресурсами Сибири владеет одна Россия, как величайшую несправедливость. Об этом не стоит забывать.

Увы, капитализм первоначального накопления, внедренный в безвременье ельцинской эпохи, отбросил нашу страну на обочину социального прогресса. Проводимая по американским стандартам глобализация, по сути, является Третьей мировой войной. В нашей стране накрепко забыли верные мысли основоположников марксизма о том, что пока будет существовать капитализм, войны неизбежны. Вспомним хотя бы эти слова Ленина: «Война – не случайность, не «грех», как думают христианские попы (проповедующие патриотизм, гуманность и мир не хуже оппортунистов), а неизбежная ступень капитализма, столь же законная форма капиталистической жизни, как и мир» [4, с. 41]. Вся новейшая история подтверждает эти слова. И само существование России зависит от того, будет ли согласие между гражданским обществом и государственной властью в нашу сложнейшую эпоху, ибо лишь при наличии такого взаимопонимания возможно решать актуальные проблемы политического и социокультурного бытия.

Литература

1. Гегель Г.В.Ф. Философия права. – Перевод с немецкого. Редакторы и составители Д.А. Керимов и В.С. Нерсеянц. – М.: «Мысль», 1990. – 524 с
2. Горохов П.А., Батеженко В.В. Феномен перестройки четверть века спустя: опыт социально-философского осмысления // Вестник ОГУ, 2010. № 7. С. 51–56.
3. Гулыга А.В. Немецкая классическая философия. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Рольф, 2001. – 416 с.
4. Ленин В.И. Положение и задачи социалистического Интернационала// Ленин В.И. ПСС. 5-е издание. Том 26.
5. Маркс К. Фейербах. Противоположность материалистического и идеалистического понимания истории // Маркс К., Энгельс Ф. Избранные произведения. 1980. Т. 1.

К вопросу об истории становления высшего юридического образования в России

Процесс становления института образования начался ещё в Древнерусском государстве. На каждом этапе своего развития данный институт сталкивался со многими проблемами и претерпевал большие изменения.

В IX – X веках отношение к образованию было осторожное. Иные ценностные ориентиры не позволяли людям пользоваться своим правом на образование, оно сводилось только к получению базовых знаний в области грамматики.

Рассматривая юридическое образование, можно сказать, что лишь в царствование Фёдора Алексеевича была предпринята первая попытка развития данного направления, а именно «юриспруденция» как дисциплина должна была преподаваться в духовной академии при Законспасском монастыре, но реализовать данную идею у царя не было возможности из-за скорой его кончины [1, с. 57].

Развитию целостной системы юридического образования в России препятствовали следующие факторы: 1) преобладание практической юриспруденции над теоретической, что ставило в тупик всестороннее применение первой; 2) отсутствие правовых учебных заведений.

Становление высшего юридического образования условно делится на четыре этапа. Первый этап – начало XVIII в. В этот период принимается группа актов, направленных на развитие высшего юридического образования. В 1724 г. Петр I издал Указ об учреждении в Петербурге Академии наук, на базе которой появилась кафедра правоведения. Создание Академии наук прямо связано с реформаторской деятельностью Петра I, которая создала условия и предпосылки для появления в России такой системы образования и юриспруденции в скором будущем. Однако Петр I не смог полностью завершить процесс становления юридического образования, как одной из отраслей наук в Российской империи, потому что теоретическая база правовых дисциплин так и не была создана, все движения в этом направлении были сделаны лишь за счет совершения и преодоления практических ошибок.

Только в Московском университете юридическое образование приобрело регулярный и действительно научный характер. Университет был учрежден на основании Указа Елизаветы Петровны от 24 января 1755 г. «Об учреждении Московского университета и двух гимназий». Программу университета разработал М.В. Ломоносов. Она предусматривала для студентов всех факультетов (философского, медицинского, юридического) трехлетний общеобразовательный курс, который включал такие дисциплины, как математика, физика, философия, экономика, история. После этого студенты в течение четырех лет обучались на профилирующих кафедрах.

В состав юридического факультета входило три профессора: профессор всей юриспруденции; профессор юриспруденции российской; профессор политики. Однако долгое время факультет состоял только из одного профессора Дильтея.

Первым русским профессором права стал С.Е. Десницкий, который получил образование в Англии.

В этот же период начали закладываться и законодательные основы вузовского образования. Они носили процедурный характер. Вузами вырабатывались инструкции, рапорты, ордера кураторов и другие локальные акты. В XIX в. складывается централизованная система подготовки юристов в сфере высшего образования, а также наблюдается бурное развитие законодательной базы высшего профессионального образования.

Важную роль в регулировании системы высшего профессионального образования сыграли университетские уставы (1804, 1835, 1863, 1885 гг.). Следует отметить, что Университетские уставы XIX в. предусматривали обязательное наличие юридических факультетов в составе высших учебных заведений.

Сложившаяся в этот период система учебных заведений по подготовке юристов включала в себя:

- юридические факультеты университетов (Московского, Санкт-Петербургского, Новороссийского, Харьковского, Казанского, Киевского) готовили юристов-универсалов;

- ведомственные учебные заведения, которые обеспечивали подготовку юристов для Министерства юстиции, Министерства внутренних дел, Военного министерства (Императорское Училище правоведения, Аудиторское училище и др.);

- юридические лицеи специального отраслевого характера, которые выпускали специалистов юридической специальности в области торговли и промышленности Царскосельский (Александровский), Демидовский, Нежинский (князя Безбородко) и др.

Однако преподавание юриспруденции предусматривалось не только в университетах, но и в учебных заведениях особого типа – лицеях или училищах высших наук, которые были созданы специально для подготовки гражданских чиновников, а по уровню образования занимали промежуточное положение между гимназиями и университетами.

Конечно, все понимали, что обучение юридическим наукам в университетах, лицеях или гимназиях представлялось весьма недостаточным для подготовки юристов, способных занимать серьёзные должности, к примеру, работать в судах или писать тексты законов и составлять их собрания. По причине этого Александр I предпринял меры для организации учебных заведений, в которых молодые люди, уже получившие теоретическое образование в области юриспруденции, могли бы усвоить и практические навыки обращения с юридическими документами. Для этого был издан Императорский указ от 1 августа 1805 г., согласно которому вместо Юнкерского института, действовавшего при Сенате, было создано Высшее училище правоведения при комиссии составления законов, которое предназначалось для полного и окончательного обучения молодых людей. Программа обучения в этом специализированном юридическом учебном заведении была рассчитана на три года [1, с. 107]. Училище просуществовало до 1816 г., за время его существования подготовку в нем прошли 43 юриста.

Второй этап развития юридического образования приходится на советский период, когда произошла модернизация системы высшего профессионального образования. Постановлением ЦИК и СНК СССР были отменены установленные

ранее ограничения при приеме в вузы, связанные с социальным происхождением абитуриентов [2, с. 3], установлена новая система руководства высшей школой; введена заочная форма обучения [3, с. 7] и др. С 1931 г. началась реорганизация высшего юридического образования. Оно выводилось из состава университетов и передавалось самостоятельным учебным заведениям – институтам. В соответствии с Постановлением ВЦИК РСФСР от 20 апреля 1931 г., были созданы Свердловский юридический институт и Саратовский институт советского права. Законодательные акты советского периода дали стимул развитию юридического образования как самостоятельной структуре в системе высшего образования. К началу 90-х гг. XX в. высшее юридическое образование осуществлялось вузами Министерства высшего и среднего специального образования СССР: 39 университетами, 4 юридическими институтами, а также ведомственными вузами, в частности Высшими школами МВД. В 1964 г. ЦК КПСС было принято Постановление «О мерах по дальнейшему развитию юридической науки и улучшению юридического образования в стране». В нём отмечались минусы в развитии правовой науки и юридического образования, кроме того были выделены конкретные задачи, направленные на их дальнейшее развитие. Постановление предусматривало, в том числе, меры по расширению и улучшению подготовки кадров, введение специализации студентов с учетом характера их будущей работы.

Однако на фоне этой относительно положительной картины обозначилась следующая негативная тенденция. В условиях такой доступности высшего образования относительная доля студентов неуклонно снижалась, причем такими темпами, что уже нельзя было обойтись без экстренных мер. Высшее образование само по себе не давало материального благополучия.

В 1970-е гг. С.С. Алексеев дал обоснование трём основным принципам, положенным в основу юридической подготовки: непрерывность и нарастание сложности обучения; обязательное сочетание не только общего и специализированного в обучении, но и сочетание в обучении теоретических и прикладных начал.

Третий этап развития высшего юридического образования связан с реформированием всего высшего образования в РСФСР. На данном этапе принимается достаточно большое количество нормативных правовых актов, регулирующих сферу образования.

В настоящее время в России действует Болонская система образования. Хочется раскрыть достоинства и, конечно, отметить её недостатки. Так, она всегда признавалась одной из лучших и развитых в странах Европы. Одним из главных ее признаков выступает самостоятельность в подготовке квалифицированных специалистов, а также наличие собственной научной школы.

Касательно самого Болонского процесса следует заметить то, что единой, как таковой, западной системы образования не существует, поскольку многие страны, вступившие в Болонский процесс, сделали оговорки в соответствующих подписываемых документах с целью сохранения национальных традиций собственной системы образования.

Иной отличительной чертой Болонской программы является переход к двухступенчатой модели образования «бакалавр-магистр», а это не отвечает

именно практической направленности действующего образовательного процесса в России. Ко всему прочему, это в конечном счете приведет к тому, что обучение в сфере юриспруденции становится на уровень сложнее, так как программу, рассчитанную на пять лет, студенты без существенных сокращений должны будут усвоить за четыре года. Тем не менее, сокращения программы неизбежны. И это логично, исходя из того, что полный курс рассчитан на 5 лет. Таким образом, нынешние студенты, обучающиеся по направлению бакалавра, претерпевают сокращение лекций по дисциплинам практически в 3–4 раза меньше по сравнению со специалитетом. Это делает больший упор на самостоятельное изучение материала. Однако далеко не все могут себе это позволить по разным причинам, начиная от желания, заканчивая элементарным неимением возможности получить необходимые материалы. Как итог мы видим снижение уровня знаний. Да, безусловно, самостоятельность в изучении должна быть, однако те знания, которые давались бы в полной мере на лекционных занятиях, а потом дорабатывались и раскрывались на практических, принесли бы куда больше пользы и, конечно, знаний в области данной сферы образования.

В Европе юрист – это всегда только магистр. Юриспруденция является в большей степени творческой профессией, от ее практического применения зависит качество и уровень жизни людей.

В своем докладе О.Е. Кутафин, который на тот момент времени являлся ректором Московской государственной юридической академии, говорил, что для получения базовых юридических знаний по многочисленным отраслям права минимальным является пятилетний срок. Иначе выпускник с высшим образованием просто не сможет успешно работать ни в одной правовой сфере, а переход на систему бакалавриата неизбежно приведет к тому, что страна получит около 80% выпускников, не имеющих фундаментальной подготовки в области юриспруденции, то есть недоученных юристов.

Приоритет фундаментальных знаний в юридическом образовании объясняется многими факторами. В частности, чтобы иметь общее представление об управлении сложными общественными системами и процессами, имеющими место быть в государственно-правовой надстройке, требуются глубокие знания, без которых просто невозможно понимание и, тем более, прогнозирование сложившейся ситуации. Более того, без просчетов негативных последствий все попытки управлять подобными системами просто ничтожны. В современных условиях обреченными оказываются те, кто не может производить новую информацию на основе общих вышеуказанных знаний в области юриспруденции.

При этом нам приходится констатировать тот факт, что часть студентов после завершения обучения остаются в большинстве своём невостребованными. Употребляя термин «невостребованные», мы имеем ввиду то, что в ряде структур их просто не принимают на работу без магистерского образования. К примеру, для работы в судах и прокуратуре обязательно наличие диплома магистра и сдача квалифицированного экзамена в судейскую коллегия. Так о чем мы можем говорить, если потенциальные работодатели не принимают на работу бакалавров? Стоит ещё раз задуматься о практичности и полезности такого рода образования.

Огромное количество ежегодно выпускаемых юристов, обусловленное большой популярностью и престижностью данной профессии, не в состоянии само по себе решить проблему обеспечения государственных и общественных организаций квалифицированными кадрами. Декан юридического факультета Санкт-Петербургского университета экономики и финансов Алексей Алексеевич Ливеровский предложил привлечь к преподаванию теоретиков, ученых, которые состоят в современных отраслях права – чтобы они могли учить в условиях быстро меняющегося законодательства, прежде всего, юридическим конструкциям, а также нужно усилить и углубить экономическую составляющую образования, без которой современное право оставалось бы лишь формальным и неэффективным; и, конечно, необходимо привлекать к преподаванию юристов-практиков, которые, исходя из своей практической деятельности, могли бы раскрыть студентам знания практической юриспруденции с практической стороны, а также ощутить правовую действительность и реально видеть ситуацию.

Когда мы говорим о том, что юридическое образование нужно реформировать, недопустимо впадать в крайности, не нужно перечеркивать и забывать имеющийся положительный опыт. Основной целью реформирования должно выступать повышение качества подготовки специалистов: самое главное и самое важное – это полностью раскрыть и использовать потенциал, которым располагает, во-первых, сама система высшего юридического образования в России, а во-вторых, непосредственно потенциал и умения самих студентов. Полезным и правильным будет не только знакомство, но и использование опыта, наработанного как в дореволюционной, так и в советской России. Болонский процесс в нашей стране был начат, но, безусловно, требует большой доработки по наиболее оптимальному сочетанию отечественных традиций и европейских принципов. С другой стороны, наблюдается тенденция возвращения к прежней системе образования, что, на наш взгляд, является положительным аспектом, так как российская система образования показала себя с лучшей стороны, это объясняется не только наличием высококвалифицированных специалистов в области юриспруденции, но и богатейшим набором знаний, которые студенты получали в высших учебных заведениях нашей страны.

Литература

1. Джанишев Г.А. Из эпохи великих реформ. М., 1893. – 256 с.
2. Постановление ЦИК и СНК СССР 29 декабря 1935 года // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1935. 30 декабря. № 303.
3. Постановление СНК СССР от 29 августа 1938 года «О высшем заочном обучении» // СП СССР. 1938. № 39, ст. 228

Краткие сведения об авторах

Артименко С.А., Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина, студент

Научный руководитель: к.и.н., доцент О.Ю. Ганина

Астафьев Д.А., Оренбургский филиал АТиСО, кандидат исторических наук, доцент

Аллагулов А.М., Оренбургский филиал РАНХиГС, заведующий кафедрой, доктор педагогических наук, доцент

Аминов И.Р., Институт права Башкирского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

Арапов В.Н., Администрация Тоцкого района Оренбургской области, ведущий специалист по делам молодежи

Научный руководитель: старший преподаватель А.И. Соколова

Арпентьева М.Р., Калужский государственный университет имени К.Э. Циолковского, доктор психологических наук, доцент

Бекбергенева Д.Е., Оренбургский филиал РАНХиГС, кандидат экономических наук, доцент

Бобокова Э.Б., Алтайский филиал РАНХиГС, магистр

Научный руководитель: к.псих.н., доцент Н.Г. Ломова

Болотин А.И., ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный аграрный университет», аспирант

Богуславский М.В., ФГБНУ «Институт стратегии развития образования РАО», зав. лабораторией истории педагогики и образования профессор, член-корреспондент РАО, доктор педагогических наук

Борисова И. А., Оренбургский филиал РАНХиГС, студентка

Научный руководитель: к.и.н., доцент Е.В. Годовова

Бородина О.А., Алтайский филиал РАНХиГС, магистр

Научный руководитель: к.э.н. Е. Н. Барышников

Боровик Ю.Н., НОУ ВО «Московский социально-педагогический институт»,

Научный руководитель: д.п.н., профессор А.В. Морозов

Васильев И.Ю., НИЦ традиционной культуры ГБНТУ КК «Кубанский казачий хор», старший научный сотрудник, кандидат исторических наук

Васильева Л.Б., ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный педагогический университет», старший преподаватель

Васьков Д.В., Оренбургский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: к. полит.н. В.В. Наточий

Гирина А. С., Оренбургский филиал РАНХиГС, кандидат экономических наук

Герасимова К.Ю., ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный педагогический университет», старший преподаватель

Научный руководитель: д.и.н., доцент А.М. Аллагулов

Горшкова М.А., ГОУ ВО МО «Государственный гуманитарно-технологический университет», кандидат педагогических наук

Гордеева Н.А., Управление образования администрации г. Оренбурга, начальник, кандидат педагогических наук

Горохов П.А., Оренбургский филиал РАНХиГС, доктор философских наук, профессор

Годовова Е.В., Оренбургский филиал РАНХиГС, кандидат исторических наук, доцент

Годовова А.С., ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный педагогический университет», студентка

Научный руководитель: Л.Б. Васильева

Головин И.А., Оренбургский филиал РАНХиГС, старший преподаватель

Городилова А.В., Пермский филиал РАНХиГС, студентка

Научный руководитель: Т.Ю. Шестова

Доронина А.А., Пермский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: кандидат юридических наук., доцент Л.Ю.Мхитарян

Еремина И.Ю., Оренбургский филиал РАНХиГС, студентка

Научный руководитель: к.п.н., доцент С.А. Чулюкова

Еценков Е.Ю., Оренбургский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: к.и.н., доцент Е.В. Годовова

Завьялова А.В., Пермский филиал РАНХиГС, студентка

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент П.Б. Афанасьев

Залилова Л.Р., Стерлитамакский филиал ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет», магистр

Научный руководитель: Д.П. Самородов

Захаров А.Ю., ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет», магистрант

Захарченко А.С., Оренбургский филиал РАНХиГС

Научный руководитель: кандидат экономических наук., доцент А.С. Юматов

Злобин А.Д., Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина, студент

Научный руководитель: О.Ю. Устинова

Имангалеева А.А., Оренбургский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: кандидат психологических наук А.В. Лебедеко

Иноземцева Н. В., Оренбургский филиал РАНХиГС, доцент

Иоаниди А.А., Оренбургский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: д.и.н., доцент А.М. Аллагулов

Каткова М.В., Оренбургский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: д.и.н., доцент А.М. Аллагулов

Каракулева А.А., Оренбургский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: кандидат экономических наук, Д.Е. Бекбергенева

Карунная О.В., ФГБОУ ВО «Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова» (филиал в г. Коряжме Архангельской области), кандидат педагогических наук, доцент

Кантимирова Р.И., Стерлитамакский филиал ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет», кандидат исторических наук, доцент

Колиогло Н.В., ФГБНУ «Институт управления образованием Российской академии образования», научный сотрудник

Научный руководитель: д.п.н., профессор А.В. Морозов

Костенков К.А., Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина, студент

Научный руководитель: кандидат исторических наук, доцент О.Ю. Ганина

Карпов Д.Ю., ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет», студент

Колоскова А.Е., ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет», студент

Колпаков В. В., Балаковский филиал РАНХиГС, специалист научного отдела

Комаричева О.А., Оренбургский филиал РАНХиГС, студент

Коноваленко Е.П., ФГБОУ ВО «Ивановская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России», начальник кафедры

Научный руководитель: д.п.н., профессор А.В.Морозов

Комаричева А.Ю., Университетский колледж ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет», студент

Коршунова Е.А., Оренбургский филиал РАНХиГС, доцент

Кунуспаев Д.С., ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет», студент

Кремезион О.В., ФГБНУ «Институт управления образованием Российской академии образования», начальник отдела НОО

Научный руководитель: д.п.н., профессор А.В.Морозов

Купарева Т.В., Университетский колледж ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет», преподаватель

Лабужская Т.И., Оренбургский филиал РАНХиГС, кандидат экономических наук, доцент

Леготина Е.И., ФГБОУ ВО Оренбургский государственный университет, студент

Лебеденко А.В., Оренбургский филиал РАНХиГС, кандидат психологических наук, доцент

Макартет Ю. А., Оренбургский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: к.и.н., доцент Е.В. Годовова

Маклакова О.Ю., Алтайский филиал РАНХиГС, магистрант

Научный руководитель: к.э.н., доцент В.М.Алтухов

Малорошвилло Л.Н., ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный педагогический университет», кандидат педагогических наук, доцент

Мартынова Д.А., Пермский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: Т.Ю.Шестова

Марченко К.Е., Оренбургский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: к.э.н., доцент А.С. Юматов

Маслова А.С., Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина, студент

Научный руководитель: к.и.н., доцент О.Ю.Ганина

Масюто О.М., Оренбургский филиал РАНХиГС, директор, кандидат технических наук, доцент

Масюто И.А., Оренбургский филиал РАНХиГС, кандидат экономических наук, доцент

Махалов А.С., Оренбургский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: к.э.н., доцент А.С. Юматов

Милованов К.Ю., ФГБНУ «Институт стратегии развития образования Российской академии образования», старший научный сотрудник лаборатории истории педагогики и образования, кандидат исторических наук

Михалева О.В., Владимирский государственный университет имени А.Г. и Н.Г. Столетовых, старший преподаватель

Научный руководитель: д.п.н., профессор А.В.Морозов

Милоданова О.И., Алтайский филиал РАНХиГС, студентка

Научный руководитель: заместитель заведующего кафедрой Т.И.Валецкая

Михайлова К.Н., Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина, старший преподаватель, кандидат юридических наук

Мозалевский Д.Ю., Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина, студент

Научный руководитель: к.и.н., доцент О.Ю. Ганина

Морозов А.В., ФГНУ «Институт управления образованием Российской академии образования» (ФГБНУ «ИУО РАО»), главный научный сотрудник, доктор педагогических наук, профессор

Мурсалимов Д.И., Оренбургский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: к.ю.н., доцент О.Л. Сулейманова

Муртазина А. А., Оренбургский филиал РАНХиГС, студентка

Научный руководитель: к.психол. н. А.В. Лебедеико

Ниезмамадова С.А., Оренбургский филиал РАНХиГС, студентка

Научный руководитель: д.ф.н., профессор М.С. Солодская

Наточая Е.Н., Оренбургский филиал РАНХиГС, заместитель директора, кандидат педагогических наук, доцент

Наточий В.В., Оренбургский филиал РАНХиГС, заведующий кафедрой, кандидат политических наук

Неборский Е.В., ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет», доцент кафедры педагогики и педагогической психологии, кандидат педагогических наук

Никифоров Д.В., Оренбургский филиал РАНХиГС, старший преподаватель, кандидат педагогических наук

Нифонтова К.Н., Алтайский филиал РАНХиГС, магистрантка

Научный руководитель: заместитель заведующего кафедрой И.В.Ретивых., к.и.н., доцент Т.В. Кайгородова

Павлова О.С., Стерлитамакский филиал ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет», кандидат исторических наук, доцент

Пахомов А.В., ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный медицинский университет», ассистент, кандидат исторических наук

Прояева И.В., Оренбургский филиал РАНХиГС, кандидат физико-математических наук, доцент

Пузиенко Ю.В., Оренбургский филиал РАНХиГС, кандидат педагогических наук, доцент

Рахматуллина Ю.И., ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет», студент

Романова Е.Н., ФКОУ ВО «Владимирский юридический институт ФСИН России», кандидат педагогических наук, доцент

Романова А. С., Оренбургский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: к.в.н., доцент С.С. Шепелевич

Сазонова С. Д., МГПУ, кандидат психологических наук, доцент

Самборская Л.Н., Государственное бюджетное профессиональное образовательное учреждение города Москвы «Колледж автоматизации и информационных технологий № 20, заместитель директора

Научный руководитель: д.п.н., профессор А.В. Морозов

Сатанова А.К., Оренбургский филиал РАНХиГС, слушатель Малой академии государственного управления

Научный руководитель: к.э.н., доцент Е.А. Коршунова

Свободный Ф.К., Алтайский филиал РАНХиГС, кандидат психологических наук, доцент

Свободный Д. Ф., Алтайский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: к.п.н., доцент Ф.К. Свободный

Сергеева Ю.С., АНО ВО «Академия социального образования», старший преподаватель

Научный руководитель: д.п.н., профессор А.В. Морозов

Соколова А.И., Оренбургский институт (филиал) Университета им.О.Е.Кутафина (МГЮА), магистрант

Солодкая М.С., Оренбургский филиал РАНХиГС, доктор философских наук, профессор

Столярик Л. Б., ПАО «Т Плюс», юрисконсульт

Научный руководитель: к.ю.н., А.И. Соколова

Сулейманова О.Л., Оренбургский филиал РАНХиГС, кандидат юридических наук, доцент

Суханова А. С., Оренбургский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: д.ф.н., профессор М.С. Солодкая

Терещенко А.Ю., ФГБНУ «Институт управления образованием Российской академии образования», аспирант

Научный руководитель: д.п.н., профессор А.В. Морозов

Трефилова Я. А., Пермский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: Т.Ю. Шестова

Фадеев С. Н., Алтайский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: к. псих.н., доцент Н.Г. Ломова

Филиппова Т.И., ФГБНУ «Институт управления образованием Российской академии образования», младший научный сотрудник

Научный руководитель: д.п.н., профессор А.В. Морозов

Фольк М. А., Оренбургский филиал РАНХиГС, студентка

Научный руководитель: д.ф.н., профессор М.С. Солодская

Хорошко А.Н., Оренбургский филиал РАНХиГС, студентка

Научный руководитель: д.ф.н., профессор М.С. Солодская

Хусаинов М.В., Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина, магистрант

Чалова А.С., Пермский филиал РАНХиГС, студентка

Научный руководитель: профессор Т.Ю. Шестова

Чекулаева Ю.А., ФГБНУ «Институт управления образованием Российской академии образования» (ФГБНУ «ИУО РАО»), научный сотрудник

Научный руководитель: доктор педагогических наук, доцент М.С. Якушкина

Чулюкова С.А., Оренбургский филиал РАНХиГС, кандидат педагогических наук, доцент

Шарафиева А.И., Оренбургский институт (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина, студент

Научный руководитель: к.и.н. О.Ю. Ганина

Шарипов Т.Ф., Оренбургский филиал РАНХиГС, кандидат экономических наук, доцент

Шепелевич С.С., Оренбургский филиал РАНХиГС, кандидат военных наук, доцент

Шестакова А.Д., Пермский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент Л.Ю. Мхитарян

Шишкина О.П., МОБУ «Центр психолого-педагогической, медицинской, методической и социальной помощи «Импульс-центр», кандидат педагогических наук

Юматов А.С., Оренбургский филиал РАНХиГС, кандидат экономических наук, доцент

Ягофаров Р.Р., Оренбургский филиал РАНХиГС, студент

Научный руководитель: к. полит.н. В.В. Наточий

Янмурина М.С., ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный аграрный университет», магистрант

Содержание

Современные подходы и технологии реализации государственного и муниципального управления.....	3
<i>Арапов В.Н. Проблемы правового регулирования полномочий исполнительно распорядительного органа местного самоуправления в Российской Федерации.....</i>	<i>3</i>
<i>Бобокова Э.Б. Структура управления системой здравоохранения в Российской Федерации.....</i>	<i>5</i>
<i>Васьков Д.В., Наточий В.В. Совершенствование деятельности органов местного самоуправления Оренбургского района в сфере культуры.....</i>	<i>7</i>
<i>Городилова А.В. Значимость технологии проектной деятельности в молодёжной среде культурного пространства Свердловского района города Перми.....</i>	<i>11</i>
<i>Доронина А.А., Шестакова А.Д. Международный опыт борьбы с коррупцией.....</i>	<i>14</i>
<i>Костенков К.А. Перспективы развития электронного голосования в Российской Федерации.....</i>	<i>16</i>
<i>Завьялова А.В. Управление проектами в государственном секторе: системный подход.....</i>	<i>19</i>
<i>Захарченко А.С. Роль органов государственного и муниципального управления в антикоррупционной составляющей современного государства...</i>	<i>22</i>
<i>Каткова М.В. Организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами.....</i>	<i>26</i>
<i>Колпаков В.В. Организационно-технические подходы к реализации государственного и муниципального управления (на примере Саратовской области).....</i>	<i>35</i>
<i>Коршунова Е.А., Сатанова А.К. Взаимодействие органов государственной власти и средств массовой информации: особенности и проблемы.....</i>	<i>39</i>
<i>Лебеденко А.В., Муртазина А.А. Возможности имидж-тренингов в системе профессионального обучения государственных и муниципальных служащих.....</i>	<i>43</i>
<i>Лебеденко А.В., Имангалеева А.А. Пути совершенствования механизма работы с кадровым резервом руководителей муниципальной службы.....</i>	<i>44</i>
<i>Маклакова О.Ю., Проблемы организации государственных закупок в сфере здравоохранения в Алтайском крае.....</i>	<i>46</i>
<i>Мартынова Д.А., Шестова Т.Ю., Совершенствование кадровой работы в государственных органах на примере Территориального органа Росздравнадзора по Пермскому краю.....</i>	<i>49</i>
<i>Масюто О.М., Сулейманова О, Л. Административные комиссии муниципальных образований.....</i>	<i>53</i>
<i>Мозалевский Д. Ю., Обращения граждан как институт общения между государством и обществом.....</i>	<i>59</i>

<i>Наточий В.В., Ягофаров Р.Р. Пути совершенствования организации муниципального управления в Оренбургской области (на примере муниципального образования Саракташский район).....</i>	63
<i>Наточий В.В., Наточая Е.Н. Комплексная модель оценки профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих на основе интеллектуальной компьютерной системы</i>	66
<i>Нифонтова К.В. Теоретические аспекты государственного и частного партнерства в Российской Федерации.....</i>	72
<i>Свободный Ф.К., Свободный Б.Ф. Проблемы применения полиграфа при отборе кадров в органы государственной власти.....</i>	74
<i>Солодкая М.С., Суханова А.С. Результативность деятельности Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей в Российской Федерации в 2012-2016 гг.</i>	78
<i>Солодкая М.С., Хорошко А.Н. Общее и различное в структурах органов исполнительной власти Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов.....</i>	84
<i>Столярик Л. Б. Об отдельных вопросах государственного и муниципального правового регулирования жилищно – коммунального обслуживания населения.....</i>	90
<i>Сулейманова О.Л., Мурсалимов Д.И. Реформы – делегирование полномочий</i>	93
<i>Фадеев С. Н. Проблемы передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.....</i>	96
<i>Чалова А.С. Пути оптимизации аттестационного процесса государственных гражданских служащих на примере Министерства природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии Пермского края.....</i>	101
<i>Шепелевич С.С. Исследование системы государственного управления и её проектирование.....</i>	105
Образовательная и социальная политика: история и современность	108
<i>Артименко С.А., Развитие образовательной политики в России и ее влияние на эффективность государственного управления.....</i>	108
<i>Бекбергенева Д.Е., Масюто И.А., Горяинова Е.М. История возникновения понятий «образовательная и социальная политика».....</i>	110
<i>Богуславский М.В., Неборский Е.В., Устойчивость и конкурентоспособность пищевой промышленности региона на основе оценки рентабельности капитала.....</i>	113
<i>Борисова И.А., Пути совершенствования государственного управления в сфере образования.....</i>	117
<i>Боровик Ю.Н. Система подготовки специалистов к работе с детьми с особыми образовательными потребностями в условиях посткризисного развития.....</i>	119
<i>Васильева Л.Б., Годовова А.С. Механизмы реализации государственной политики в сфере физической культуры.....</i>	123
<i>Герасимова К.Ю. Образовательная политика России и Германии в аспекте развития идей творческой деятельности учащихся: конец XIX – начало XX века и XXI век</i>	125

<i>Гордеева Н.А., Шишкина О.П., Аллагулов А.М. Муниципальная методическая служба как фактор развития системы образования г. Оренбурга</i>	130
<i>Горшкова М.А. Возрождение института кураторства в вузе в условиях посткризисного развития с целью повышения эффективности воспитательной работы с молодёжью</i>	141
<i>Залилова Л.Р. Политика в области материнства и детства в Башкирской АССР в первые годы власти большевиков</i>	145
<i>Иноземцева Н.В. Развитие читательской грамотности у бакалавров неязыковых вузов в процессе реформы образования</i>	147
<i>Иоаниди А.А. Реализация социальной защиты населения в муниципальном образовании «город Оренбург»</i>	151
<i>Комаричева А.Ю., Комаричева О.А. Применение Системы автоматизированного учета физической подготовленности на занятиях по физической подготовке со студентами специальной медицинской группы в Университетском колледже ОГУ</i>	158
<i>Комаричева А.Ю., Купарева Т.В. Политическое воспитание молодежи</i>	161
<i>Коноваленко Е.П., Морозов А.В. Особенности подготовки курсантов в условиях посткризисного развития в контексте ценностного отношения к своей будущей профессии</i>	166
<i>Карунная О.В. Роль искусства в формировании коммуникативной компетентности личности в современных условиях</i>	171
<i>Колюгло Р.И. Директор современной школы в условиях посткризисного развития как компетентный и эффективный управленец</i>	175
<i>Кремезион О.В. Проблема организации сопровождения замещающих семей в современных условиях</i>	180
<i>Михалева О.В. Значение компьютерной лингвистики в профессиональной подготовке современных студентов</i>	184
<i>Макартет Ю.А., Годовова Е.В. Проблемы и пути решений деятельности управления образования администрации города Оренбурга</i>	188
<i>Малорошвилло Л.Н., Васильева Л.Б. Нормативно-правовое регулирование сферы физической культуры и спорта в Российской Федерации</i>	191
<i>Махалов А.С. Современные формы организации и направления развития волонтерской деятельности в России</i>	195
<i>Милованов К.Ю. Прогностический потенциал стратегических решений в сфере образования (исторический контекст)</i>	199
<i>Морозов А.В. Инклюзивная среда в образовательном пространстве современной России</i>	203
<i>Никифоров Д. В. Физическая культура в формировании профессиональной адаптации менеджеров</i>	208
<i>Прояева И.В. Адаптация учебного материала по математике для бакалавров гуманитарных специальностей</i>	214
<i>Романова Е.Н. Опыт отечественных и зарубежных исследований особенностей проявлений делинквентного поведения несовершеннолетних</i>	216
<i>Сазонова С.Д. Проектное управление образовательного учреждения как инструмент инновационного развития</i>	220

Самборская Л.Н. Внедрение инновационных дистанционных образовательных технологий в условиях посткризисного развития.....	224
Сергеева Ю.С. Формирование компетентности в сфере противодействия коррупции как одна из наиболее приоритетных задач профессиональной подготовки будущих юристов в условиях посткризисного развития.....	229
Терещенко А.Ю. К вопросу о важности использования электронного обучения в сельских школах в условиях посткризисного развития.....	233
Филиппова Т.И., Морозов А.В. Развитие языковой подготовки, как одной из приоритетных управленческих компетенций современного руководителя...	237
Чекулаева Ю.А. К вопросу о проблематике внедрения метода «360 градусов» в образовательной организации.....	241
Шпелевич С.С., Романова А.С. Урегулирование текущих проблем государственного управления в сфере социальной защиты населения в Оренбургской области.....	246
Экономические и правовые аспекты государственного и муниципального управления.....	252
Аминов И.Р., Правовое положение финансового контроля муниципальных образований в Российской Федерации.....	252
Арпентьева М.Р. Форсайт-аудит систем управления в аэрокосмической области.....	256
Бекбегенева Д.Е. Региональное управление на примере Оренбургской области.....	265
Бекбергенева Д.Е., Каракулева А.А. Оценка влияния приграничного положения на социально-экономическое развитие на примере Оренбургской области и Казахстана.....	268
Бородина О.А. Несовершенство законодательства о противодействии коррупции как возможность его неисполнения.....	270
Злобин А.Д. Конституционная ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации	273
Гирина А.С. Проблема сбалансированности бюджета Оренбургской области в 2016-2017 гг.	277
Колоскова А.Е., Захаров А.Ю. Взаимосвязь маркетинговых решений и управленческих решений предприятия	281
Кунуспаев Д. С., Карпов Д. Ю. Место и роль маркетинга в цифровой экономике.....	285
Лабужская Т.И. Формирование маркетингового подхода к управлению развитием территории.....	289
Леготина Е.И. Захаров А.Ю. Влияние глобальных тенденций на маркетинг города Оренбурга.....	293
Марченко К.Е., Юматов А.С. Проблемы поддержки малого бизнеса в Оренбургской области.....	297
Милоданова О.И. О некоторых аспектах управления муниципальными финансами	305
Михайлова К.Н., Соколова А. И. О несовершенствах правовой	310

конструкции института отзыва как меры муниципально-правовой ответственности.....	
Пузиенко Ю.В. Реализация политики формирования финансовой грамотности в Оренбургском филиале РАНХиГС.....	313
Рахматуллина Ю.И., Карпов Д.Ю. Стратегическое планирование как важный процесс управления предприятием.....	322
Романова А.С., Пузиенко Ю.В. Коррупция как морально-нравственная проблема общества.....	326
Соколова А. И., Хусаинов М.В. Об отдельных направлениях повышения эффективности рассмотрения обращений в Российской Федерации.....	329
Солодкая М.С., Ниезмамадова С.А. Новая эра законодательного регулирования волонтерской деятельности в современной России	333
Солодкая М.С., Фольк М.А. Законодательные новации в сфере пенсионного страхования в Российской Федерации.....	338
Трефилова Я.А. Взаимоотношения органов государственной власти и граждан на примере прокуратуры Пермского края.....	343
Чулюкова С.А., Еремина И.Ю. К вопросу о совершенствовании законодательства о государственной регистрации недвижимости.....	346
Чулюкова С.А. Особенности правового регулирования возмещения вреда, причиненного жизни гражданина при исполнении обязанностей военной службы, службы в полиции и других соответствующих обязанностей.....	352
Шарипов Т.Ф., Шепелевич С.С. Управление бюджетной и налоговой системами в РФ.....	357
Юматов А.С., Захарченко А.С. Проблемы развития цифровой экономики на региональном уровне (на примере Оренбургской области).....	360
Янмурзина М.С. Правовое регулирование деятельности местных органов власти по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности жителей города.....	363
Проблемы взаимодействия власти и общества: осмысление исторического опыта.....	367
Шарафиева А.И. Проблемы взаимодействия власти и общества в императорской России.....	367
Аллагулов А.М. Эволюция нормативно-правовых основ системы народного просвещения Российской империи во второй половине XIX века.....	370
Кантимирова Р.И. Социальная политика уфимского губернатора Н.Х. Логвинова.....	380
Павлова О.С. Роль целевого ипотечного кредита в реализации аграрной политики Российского государства в начале XX века: исторический опыт деятельности Уфимского отделения Крестьянского поземельного банка.....	385
Васильев И.Ю. Усиление роли органов власти и других официальных учреждений в советской праздничной традиции	388
Пахомов А.В. Особенности работы с резервом управленческих кадров в партийных организациях Оренбургской области в 1960 – 1990-х гг.	391
Болотин А.И. Участие общественности в управлении общеобразовательной школой Южного Урала в 80-е гг. XX в.....	394

<i>Астафьев Д.А., Болотин А.И. Взаимодействие государственных и общественных структур в реализации концепции всеобщего обязательного среднего образования на Южном Урале в 1980-1990-е гг.....</i>	399
<i>Годовова Е.В., Еценков Е. Гражданское общество как связующее звено гражданина и государства.....</i>	404
<i>Головин И. А. Взаимодействие гражданского общества и власти.....</i>	406
<i>Горохов П.А. Гражданское общество в России: история и современность.....</i>	408
<i>Маслова А. С., К вопросу об истории становления высшего юридического образования в России.....</i>	413
<i>Краткие сведения об авторах.....</i>	418

Научное издание

**ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО,
РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В УСЛОВИЯХ ПОСТКРИЗИСНОГО РАЗВИТИЯ**

Выпуск 7

Сборник статей

Статьи печатаются в авторской редакции

Авторы несут ответственность за достоверность материала,
изложенного в статьях

Подписано в печать 10.10.2018 г. Формат 60x84 1/16
Бумага для множительных аппаратов. Гарнитура «Таймс». Ризограф.

Заказ № 3726.

Тираж 300 экз. Усл. печ. л. 26,46

Отпечатано с готового оригинал-макета
в ООО «ТИПОГРАФИЯ «АГЕНТСТВО ПРЕССА»

ИНН/КПП 5610221779/561001001
460015, г. Оренбург, ул. Пролетарская, 15,
тел. 21-81-27, e-mail: presa1999@mail.ru