



ISSN 2541-8580

0+

ВЕСТНИК УНИВЕРСИТЕТА ПРАВИТЕЛЬСТВА МОСКВЫ

Научно-практический журнал

№ 1 (47) 2020

Ключевая тема

Развитие правового пространства города



Город XXI века • Теория и практика управления •
Повышение квалификации государственных служащих •
Кадровые проекты • Наука и инновации



Учим управлять городом!

Университет Правительства Москвы

Повышение
квалификации,
тренинги
и семинары



Высшее
образование



Онлайн-обучение



МВА, МРА,
профессиональная
переподготовка



Консалтинг,
оценка персонала



VR-центр



Содержание



Город XXI века. Ключевая тема: «Развитие правового пространства города»

- 2** **В. Ю. Фивейский**
Слово главного редактора
- 3** **П. А. Гончаренко**
Нормотворческий процесс:
можно ли спланировать будущее?
- 7** **А. С. Солдатов**
Норма права города – для развития Москвы
- 12** **М. А. Месиков, Е. В. Добрых**
Пути оптимизации антикоррупционной
экспертизы нормативных правовых актов
и их проектов
- 18** **В. Б. Израелян**
Навыки юридической техники
как основа профессиональной
компетентности юриста



Теория и практика управления

- 25** **В. В. Синицын**
Основы проведения проверки сведений о доходах

- 30** **А. О. Мумренков**
Контроль за расходами: процедура в деталях



Кадровые проекты

- 35** **Г. А. Сульдина, О. Н. Любина**
Программа «Управление государственными
услугами»: перспективы подготовки кадров
для города



Повышение квалификации государственных служащих

- 42** **А. Г. Оганесян**
Совершенствование знаний государственных
гражданских служащих как путь снижения
коррупционных рисков

- 47** **К. Н. Царанов, О. А. Комолова, А. Г. Тарбастаев**
Управление по-новому в медицине: стажировки
для руководителей медицинских организаций



Наука и инновации

- 53** **О. И. Веселицкий, В. Р. Орлова**
Правовые аспекты использования
биометрических данных

- 59** **Ю. Г. Бабаева**
«Вся власть на местах!» – инструкция к действию.
О книге «Муниципальный избирательный процесс»

- 61** Муниципальный избирательный процесс
(фрагмент книги)

- 63** Юная наука в университете: конкурс
«Мегаполис XXI века – город для жизни»

Дорогие читатели! Наш журнал продолжает знакомить вас с современными тенденциями развития города и городской среды. Ключевая рубрика очередного выпуска «Вестника» посвящена вопросам правовой регламентации жизнедеятельности мегаполиса.

Нормотворческий процесс – важнейший способ взаимодействия государственных органов и граждан, институтов гражданского общества. Любое правовое государство, любой город, живущий интересами людей, в нормотворческом процессе воплощает в жизнь законные интересы граждан. На законодательном уровне органы представительной власти определяют магистральное направление развития экономики, социальной сферы. Соответствующие и необходимые правовые акты органов исполнительной власти конкретизируют нормы федерального и регионального законодательства.

Нормотворчество – сложный процесс, который затрагивает жизнь каждого горожанина, всех граждан нашей страны. От ясных, непротиворечивых и эффективных норм права в значительной степени зависит будущее экономики, они влияют на все стороны жизни общества. Как показывает мировая практика, на реализацию закона напрямую влияет качество его подготовки.

Современные тренды в организации нормотворчества, различные аспекты юридической работы Правительства Москвы – вопросы, затронутые во время интервью для нашего журнала с первым заместителем руководителя Аппарата Мэра и Правительства Москвы П. А. Гончаренко и в беседе с начальником Правового управления Правительства Москвы А. С. Солдатовым. Внедрение цифровых технологий, перспективы использования искусственного интеллекта в нормотворчестве, подготовка государственных служащих к новым формам юридико-технической работы с правовыми актами, совершенствование технологии нормотворческого процесса, улучшение алгоритмов антикоррупционной экспертизы – круг тем, также охваченных в настоящем номере.



**Ректор Университета
Правительства Москвы
В. Ю. Фивейский**

Надеюсь, что все представленные материалы, статьи ведущих преподавателей и экспертов вызовут профессиональный отклик у наших читателей, дадут импульс к актуализации их собственных правовых знаний. Ведь одна из важнейших миссий Университета Правительства Москвы – развитие профессиональных компетенций в сфере управления городом, в том числе в области права.

Наш университет как экспертный центр, центр образования и прикладной науки активно участвует в ряде значимых городских проектов. Так, на протяжении трех лет успешно реализуется образовательная программа «Правовые основы управления: актуализация правовых навыков и знаний». Живейший интерес у гражданских служащих вызывает семинар «Основы юридической техники в деятельности государственных гражданских служащих». В 2019 г. запущен во многом уникальный проект для студентов-юристов и стажеров «Школа практической юриспруденции». В его рамках юристы-практики Правового управления Правительства Москвы делятся со слушателями опытом, помогая нарабатывать навыки представительства в судах интересов государственных органов и органов государственной власти.

До новых встреч в совместных городских проектах, на городских форумах, конференциях, в учебных аудиториях Университета Правительства Москвы!

В. Ю. Фивейский,
главный редактор «Вестника
Университета Правительства Москвы»,
ректор Университета Правительства
Москвы, кандидат психологических наук

**П. А. ГОНЧАРЕНКО**первый заместитель руководителя Аппарата Мэра
и Правительства Москвы**P. A. GONCHARENKO**First Deputy of Moscow Mayor's
and Moscow Government's Chief of Staff

Нормотворческий процесс: можно ли спланировать будущее?

Rulemaking Process: Can the Future be Planned?

Достижения научно-технического прогресса затронули практически все сферы современной жизни. Не обошли они стороной и такую консервативную отрасль знаний, как юриспруденция. Применение цифровых технологий, управленческих подходов, использование методов программирования позволило создать уникальную систему, своеобразное московское «ноу-хау», для разработки нормативных правовых актов – автоматизированную информационную систему «Согласование документов». Она позволяет экономить время на подготовку актов, накапливать и унифицировать информацию правового характера, юридико-технически упрощает их разработку. Создание автоматизированной информационной системы «Согласование документов» – это шаг в сторону использования в правотворческой деятельности искусственного интеллекта. О вопросах цифровизации правотворческой и нормотворческой деятельности, новых требованиях, предъявляемых к юристам в современных условиях, рассказал первый заместитель руководителя Аппарата Мэра и Правительства Москвы П. А. Гончаренко.

Technological innovation has touched on almost all spheres of modern life. Nor has it sidestepped such conservative a subject area as jurisprudence. The use of digital technologies, managerial practices, programming methods have all made it possible to create a unique system, a distinctive Moscow “know-how” of drafting legal instruments – an automated information system called “Negotiating Documents”. The system helps save time on elaboration of legal acts, simplify legally and technically such elaboration, accumulate and standardize legal information. The commissioning of the “Negotiating Documents” automated information system represents a step forward towards the use of artificial intelligence in legal rulemaking process. This talk on digitalization of rulemaking and normation work, on the new requirements to lawyers in modern legal environment was delivered by the First Deputy of Moscow Mayor’s and Moscow Government’s Chief of Staff P. A. Goncharenko.



Ключевые слова: нормотворчество, юриспруденция, право, информационные технологии, цифровизация, искусственный интеллект.

Key words: rulemaking, jurisprudence, law, information technologies, digitalization, artificial intelligence.

Для цитирования: Гончаренко П. А. Нормотворческий процесс: можно ли спланировать будущее? // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 3–6.

For citation: Goncharenko P. A. Rulemaking Process: Can the Future be Planned? *MMGU Herald*, 2020, no.1, pp. 3-6. (In Russ.).

■ **Павел Альбертович, на протяжении ряда лет Вы возглавляли Правовое управление Правительства Москвы, и сейчас Ваша деятельность во многом связана с нормотворческим процессом. Каким в перспективе будет, на Ваш взгляд, развитие нормотворческого процесса в эпоху цифровизации?**

В настоящее время цифровизация не только нормотворческого процесса, не только юриспруденции, но практически всех отраслей и сфер жизни – это не перспектива, а данность. Если говорить о внедрении цифровых технологий в нормотворческую деятельность, то здесь Москва в определенном смысле является первопроходцем, выстраивая этот процесс с использованием подходов, характерных для программирования и управления проектами.

Создание проекта правового акта – это самостоятельная задача, к которой применимы технологии управления проектами

■ **Юриспруденция – традиционно одна из консервативных, «жестких» и логичных систем. Допустимо ли подходить к нормотворчеству с позиций управления проектом?**

Создание проекта правового акта – это самостоятельная задача, к которой применимы технологии управления проектами. Мы живем в стремительно меняющемся мире, так почему не воспользоваться средствами, методами и способами, уже положительно зарекомендовавшими себя в другой сфере – в бизнесе? Зачем изобретать аналог тому, что работает? Ситуация и потребности общества чрезвычайно динамичны, поэтому у нас нет времени на эксперименты «в полевых условиях». От того, насколько быстро и качественно исполнительная власть отреагирует на общественный запрос, зависит эффективность его удовлетворения. Как Вы справедливо заметили, юриспруденция – жесткая и логичная система. Это одновременно и упрощает применение информационных подходов, и тре-

бует их адаптации с учетом специфики нормотворческих задач.

Результатом симбиоза программных методов, методов управления проектами и специфики юридической техники стала автоматизированная информационная система (АИС) «Согласование документов» для разработки правовых актов.

■ **Система сможет сама разрабатывать правовые акты?**

Нет, конечно. Никакая система или машина не заменит человека. Речь идет о высвобождении времени, которое сейчас тратится на техническую обработку акта и его согласование, и использовании временного ресурса на иную, содержательную, деятельность.

Применение межотраслевого подхода позволило нам интегрировать управленческие технологии и технологии программирования в нормотворческий процесс в части его технического обеспечения. На выходе мы имеем единую систему, включающую несколько групп функциональных возможностей. Каждая такая группа – это самостоятельная система, подчиненная единой логике АИС.

Нормотворческий процесс инициируется исходя из идеи, порожденной потребностями. АИС дает возможность зафиксировать момент появления идеи и составить логик-схему разработки правового акта.

Выстраивается матрица, которая позволяет сразу определить сроки разработки акта в зависимости от его типа. Разработчик видит, какие согласования потребуются, сколько времени они займут и к какой дате документ должен быть полностью готов.

В АИС все участники написания акта видят всю схему работы, видят, где процесс застопорился, пробуксовывает, и могут оперативно подключиться. Первоначальные сроки не являются константой – они корректируются в зависимости от разных обстоятельств.

Описанная технология не уникальна в целом, но в сфере юриспруденции мы не нашли на данный момент аналогов, которые были бы так хорошо адаптированы к работе над правовыми актами.

Следующая задача, решаемая системой, – накопление и унификация знаний. Акты, принимаемые тем или иным органом в отношении однотипных вопросов, могут быть обобщены (накопление) и типизированы (унификация). На базе однотипных актов вырабатывается шаблон, который акцептуется в нашем случае Аппаратом Мэра и Правительства Москвы и становится общедоступным для участников АИС. Наличие таких шаблонов существенно упрощает процедуру прохождения правовым актом правовой экспертизы. Получается, если правильно выбран шаблон, то разрабатываемый документ на 99,9% не вызовет претензий юридического характера в его унифицированной части.

Благодаря своему единству АИС решает и такую задачу, как техническое упрощение разработки содержательной части акта. Информационные технологии позволяют авторам-разработчикам трудиться над текстом документа совместно (параллельно или последовательно) в зависимости от поставленных задач и текущих потребностей. Например, два-три автора в онлайн-режиме пишут текст, который сразу и одновременно видят все участники процесса разработки акта. Так же в онлайн-режиме все разработчики могут комментировать формируемый документ – делать замечания, вносить предложения, использовать весь инструментарий текстового редактора. Вся история изменений отражается и сохраняется в АИС, что позволяет исключить риск несоблюдения интересов согласующих сторон.

■ **Получается, разрабатываемый акт видят и отраслевики, согласующие его впоследствии, т. е. он не будет для них новостью? Они тоже принимают участие в его разработке?**

Да. Более того, уже на стадии разработки акта исключается текстуальная коллизия. И мы работаем далее в этом направлении: нужно устранять также коллизии между принимаемыми и действующими актами. И вот здесь уже не обойтись без искусственного интеллекта: потребуется не только текстовый, семантический анализ, но и смысловой. Конеч-

но, на первых этапах искусственный интеллект не сможет предлагать способы разрешения коллизий, но система, как минимум, будет сигнализировать, что уже имеется норма, регулирующая отношения в несколько ином виде. Перспектива разработки такой системы достаточно близка.

Юрист становится универсальным специалистом, способным не только выявить правовую коллизию, но и, самое главное, смоделировать изменения в обществе, вызываемые новым правовым актом

В дальнейшем искусственный интеллект будет обучаться и станет способен анализировать замечания и предложения к разрабатываемым правовым актам, что позволит сразу проводить правовую экспертизу в цифровом поле. Искусственный интеллект начнет собирать информационную базу наиболее часто встречающихся замечаний и предложений по их устранению. Потребуется серьезная работа программистов, чтобы искусственный интеллект не только научился сигнализировать о возможных сложных коллизионных местах, но смог из своего «багажа знаний» отбирать и предлагать варианты решений в автоматическом режиме. Выбор варианта тем не менее всегда остается за человеком.

■ **Одним из аспектов правовой экспертизы фактически является оценка регулирующего воздействия. Нам и тут будет помогать искусственный интеллект?**

Думаю, здесь надо договориться о понятиях. Оценку регулирующего воздействия в настоящее время понимают в сугубо юридическом смысле, но целесообразнее воспринимать ее шире. Здесь стоит снова обратиться к опыту проектного управления. Какова задача разработки правового акта – сам процесс разработки? Безусловно, нет. Задача – регулирование определенных общественных отношений (правовая регламентация их возникновения, существования, развития, прекращения и ответственности

в случае посягательства на них). Речь идет не об абстрактной логической и юридико-технической конструкции – нужно решать вопрос более высокого системного уровня: какие последствия повлечет за собой реализация идеи, закреплённой в разрабатываемом правовом акте? И вот здесь юрист становится универсальным специалистом, способным не только выявить правовую коллизию, но и, самое главное, смоделировать изменения в обществе, вызываемые новым правовым актом. Такой специалист обладает полным набором компетенций, в том числе логикой, правовыми знаниями, способностью прогнозировать, воображением в конце концов. Описанное положение вещей порождает новые требования к представителям юридической профессии, изменяет само восприятие юриспруденции. Она перестаёт быть системой ограничений, а становится системой возможностей, позволяющей принять верное управленческое решение. Не случайно всё большую ценность приобретают управленцы, которые обладают юридическими знаниями, имеют юридическое образование. Они понимают смысл работы юриста, осознают ценность правовых регуляторов, снижающих или исключающих правовые риски. Если юрист выступает только в роли ограничителя, указывает на противоречия или лакуны в законодательстве и не указывает пути решения, то движения вперед не будет. Он должен предлагать возможные варианты, среди которых выбирается оптимальный для конкретной задачи в конкретный момент времени.

■ **Есть ли у Вас «рецепт» подготовки такого юриста, который органично вписывается в данность цифрового пространства и государственной службы?**

Ничего лучше, чем сочетание практики и теоретических знаний, а также навыков быстрого реагирования и выработки эффективных решений, пока не придумано. И, конечно, готовности учиться новому.

В условиях постоянного дефицита времени и возрастающего объема задач очень важно, чтобы юрист быстро адаптировался на рабочем месте. Одним из способов достижения такого результата видится, среди прочего, адресная подготовка юристов для будущей работы в правовых структурах Правительства Москвы. В настоящее время совместно с Университетом Правительства Москвы реализуется программа «Школа практической юриспруденции». Ее слушателям (студентам старших курсов направления подготовки «Юриспруденция» и стажерам Правительства Москвы) курс читают юристы с уникальными компетенциями и опытом, и это выгодно отличает названную программу от простого наставничества. Результатами реализации данного проекта должны стать, во-первых, сокращение времени вхождения выпускника в практическую работу, во-вторых, востребованность программы среди работодателей (в нашем случае – руководителей юридических подразделений). Курс предлагает эксклюзивные знания и опыт, которые позволяют существенно продвинуться уже на старте карьеры. Если работодатели будут требовать от новых сотрудников в обязательном порядке пройти «Школу практической юриспруденции» и направлять их на обучение, значит, работа в рамках данного проекта ведется эффективно.

**Беседовали Ю. Г. Бабаева,
Е. А. Патерекас.
В подготовке текста участвовала
Е. Ю. Колетвинова**



УДК 352(470-25):34:004

A. С. СОЛДАТОВ

начальник Правового управления Правительства Москвы,
заслуженный юрист Российской Федерации

A. S. SOLDATOV

Head of Legal Department of Government of Moscow, Honored Lawyer
of the Russian Federation

Норма права города – для развития Москвы

The City's Legal Norms: for Moscow's Development

В последние несколько лет в Москве произошли заметные изменения в сфере управления городской экономикой. Время внесло свои коррективы и в нормотворческий процесс. Спустя три года после первого интервью для журнала «Вестник Университета Правительства Москвы» руководитель Правового управления Правительства Москвы рассказывает об изменениях в деятельности управления. Активное внедрение цифровых технологий отражается на работе управления: вводится новая электронная система автоматизации согласования проектов нормативных правовых актов. Она даст возможность значительно сократить время, затрачиваемое на составление проектов, их проверку и согласование. Также она позволит существенно снизить количество юридико-технических ошибок и погрешностей, с которыми сталкиваются специалисты Правового управления при работе с поступающими к ним документами. На совместную работу управления и органов исполнительной власти города Москвы существенно влияет уровень юридической грамотности составителей проектов правовых актов. Поэтому важно отметить роль образовательных программ, создаваемых Правовым управлением и Университетом Правительства Москвы для повышения квалификации государственных служащих, занятых в подготовке проектов правовых актов.

Moscow has seen notable changes in terms of managing the city economy in recent years. Time has had its impact on the rule-making too. Three years down the line from the first interview for the MMGU Herald the Head of Moscow Government Legal Department gives an account of the changes in the Department's activities. Digital technologies mainstreaming is reflected in the Department's work: a new digital system is being introduced to help automate the process of normative legal acts' coordinated approvals. It will allow to considerably shorten time frames for drafting, verification and approval of legal documents. It will further allow to dramatically cut down the number of legal and technical errors and inaccuracies that the Department specialists have to deal with while working with the incoming documentation. The joint work of the Department and Moscow's local government agencies is greatly affected by the level of legal competence of those drafting legal acts. It is therefore momentous to note the role of educational programs jointly developed by the Department and Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University aimed at upskilling the civil servants whose job it is to draft legal acts.



Ключевые слова: система «Согласование документов», цифровизация государственного управления.

Key words: "Documents Approval" system, digitalization of public administration.

Для цитирования: Солдатов А. С. Норма права города – для развития Москвы // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 7–11.

For citation: Soldatov A. S. The City's Legal Norms: for Moscow's Development. *MMGU Herald*, 2020, no. 1, pp. 7-11. (In Russ.).

■ В 2016 г. наш журнал впервые опубликовал материалы о работе Правового управления Правительства Москвы¹. Что изменилось, а что осталось неизменным в организации нормотворческого процесса города со стороны управления?

Несмотря на то что функции и задачи Правового управления неизменны, в нашей работе произошли существенные обновления. Как вы знаете, в сентябре этого года Правительство Москвы утвердило положение о цифровой системе «Согласование документов». Она предназначена для автоматизации процессов создания проектов правовых актов, их согласования, подготовки к принятию и хранению в органах исполнительной власти города Москвы и подведомственных им организациях. Мне известно, что в Университете Правительства Москвы уже проводились занятия с гражданскими служащими. Они в тестовом режиме ознакомились с данной системой и получили о ней общее представление. Сегодня уже можно сделать предварительную оценку того значения, какое система «Согласование документов» будет иметь для нормотворческого процесса в столице. Для нас ее появление – первый сигнал о неминуемых переменах, которые влечет за собой цифровизация государственного управления. С одной стороны, мы понимаем, что нормотворческий процесс – это творческая деятельность людей, обусловленная их знаниями права и навыками юридической техники. С другой стороны, в развитом государстве цифровые технологии пронизывают все уровни управления. Они, если правильно их использовать, способны обеспечивать не только эффективное правоприменение, но и эффективное нормотворчество. Однако, еще раз подчеркну, творческий компонент, безусловно, остается в руках человека.

Новая электронная система согласования документов – это инструмент, упрощающий коммуникацию и делающий ее более оперативной. Действительно, практически в режиме реального

¹ Солдатов А. С. Интересы города – в центре внимания юристов Правового управления Правительства Москвы // Вестник МГУУ. 2016. № 3. С. 5–7. URL: <https://mguu.ru/wp-content/uploads/2014/12/VESTNIK-MGUU-2-2016.pdf> (дата обращения: 10.12.2019).

времени лица, готовящие соответствующий проект правового акта, имеют возможность редактировать разрабатываемый документ, оперативно делать замечания. Это значительно ускоряет и облегчает работу. Приведет ли использование системы к тому, что значение человеческого фактора в нормотворчестве снизится? Пока такая перспектива видится мне весьма туманной. Потенциал искусственного интеллекта свидетельствует в пользу расширения сфер его применения. Я не исключаю, что в недалеком будущем с его помощью можно будет уже на стадии разработки проекта правового акта выявлять какие-либо коллизии, например регулирование одних правоотношений разными актами. Такое участие искусственного интеллекта однозначно положительно повлияет на нормотворческий процесс. Главное – быть открытым для подобных изменений и осознать, что знания, нужные для выполнения профессиональных обязанностей, необходимо постоянно совершенствовать.

■ Какие затруднения в нормотворческом процессе такого структурно и функционально сложного образования, как современный активно развивающийся мегаполис, Вы бы назвали основными?

Москва как крупнейшая городская агломерация развивается системно и стремительно. Отсюда следует, что реновация, развитие транспортной инфраструктуры, создание благоприятных условий для жителей и многие другие глобальные городские проекты требуют оперативной и системной разработки правовых актов. Регулярные обновления необходимы для правового регулирования процесса выполнения задач, поставленных руководством города. Нужно учитывать, что новые правовые акты должны органично встраиваться в имеющуюся законодательную базу города Москвы. Здесь самое сложное – обеспечить единство правового регулирования. Это значит, что в уже действующие правовые акты той или иной отраслевой принадлежности в обязательном порядке должны быть внесены соответствующие изменения. Поддержание системности и проверка комплексного характера изменений – непростое дело. Законодательство и система

подзаконных актов имеют сложную структуру, поэтому практически любое изменение затрагивает комплекс правоотношений. Между тем в управление поступают проекты правовых актов по одним и тем же вопросам из разных органов исполнительной власти города Москвы.

■ Такая ситуация, когда от разных источников направляются проекты по одному вопросу, обусловлена недостатками в организации нормотворчества?

Данная ситуация обусловлена спецификой городского управления. Отраслевой характер правовых норм, регулирующих определенные общественные отношения, может приводить к дублированию норм, коллизиям и, как следствие, нарушению единообразия правоприменительной практики. Именно здесь, на стадии, когда проект правового акта уже разработан соответствующим органом исполнительной власти города Москвы, но еще не принят Мэром Москвы или Правительством Москвы в установленном порядке, имеет место огромная работа, проводимая нашим управлением. Необходимо в первую очередь обеспечить формальное соответствие требованиям юридической техники написания нормы (например, правильно указать, куда, каким образом и в каком виде внести изменения в действующий правовой акт). Во-вторых, нужно осуществить, по сути, комплексную правовую экспертизу разрабатываемого проекта правового акта. Ведь фактически подзаконное нормотворчество – это уточнение и развитие норм, заложенных законом. В самом законе, как правило, отсутствует описание технической стороны реализации соответствующего правоотношения либо оно целенаправленно делегировано подзаконному правовому акту. Каждый инициатор нового подзаконного правового акта обычно видит только свои собственные потребности, что понятно, и он может не заметить, что вопрос, ради которого он создает новый правовой акт, можно решить на базе уже действующих актов. Однако главная сложность нормотворческого процесса, на мой взгляд, – обеспечение соответствия между задачами, поставленными городским руководством перед органами испол-

нительной власти города Москвы, и результатами, полученными от реализации соответствующих разработанных и принятых правовых актов.

■ Итак, на этапе подготовки нормативных правовых актов Правовое управление Правительства Москвы взаимодействует с профильными департаментами и подведомственными организациями. Какие решения, позволяющие усовершенствовать совместную работу и получить более качественный результат, по Вашему мнению, подходят здесь более всего?

Сегодня уже можно сделать предварительную оценку того значения, какое система «Согласование документов» будет иметь для нормотворческого процесса в столице

При подготовке проектов нормативных правовых актов города Москвы значительная часть гражданских служащих ориентируется на такие известные справочно-информационные ресурсы, как «КонсультантПлюс» и «Гарант». В части удобства работы с ними или оперативного поиска необходимой информации они практически вне конкуренции. Вместе с тем с позиции юридической техники названные ресурсы нельзя считать достаточными для работы².

Наше управление регулярно указывает на объективную необходимость обращаться к первоисточникам, представленным на официальном сайте Правительства Москвы в графическом формате. Получение нужной информации из них может быть немного затруднено, потому что первоисточник содержит первоначальную версию правового акта и его последующие редакции. Органу исполнительной власти иногда для работы с актуальной версией правового акта необходимо проштудировать все ранее опубликованные редакции. Однако этот труд оправдан.

Мы считаем, что в каждом органе исполнительной власти города Москвы также должен

² См. также: Израелян В. Б. Навыки юридической техники как основа профессиональной компетентности юриста // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 18–24. – *Прим. ред.*

быть свой архив, банк данных тех правовых актов, к которым регулярно обращаются сотрудники органа. Здесь мы можем рекомендовать свой опыт. В управлении ведется собственный архив правовых актов города Москвы. На бумажном носителе мы храним первоначальные версии правовых актов, их последующие редакции и на их основе составляем актуальные редакции правовых актов для текущей работы.

Оперативность и скоординированность действий при выявлении содержательных недостатков в тексте проекта – это гарантия качества принятого правового акта

Хочется дополнительно отметить: новая система «Согласование документов» по плану со временем накопит в себе максимальное количество правовых актов со всеми их редакциями. Система будет автоматически формировать и вести актуальные редакции правовых актов. Поэтому мы надеемся, что доступ к актуальным редакциям значительно упростится. Тогда органы исполнительной власти смогут более рационально использовать временной ресурс, не расходуя его на долгий поиск нужных данных. Служащие, занимающиеся подготовкой проектов правовых актов, получат время, чтобы качественнее проработать содержание правовых актов. Это позволит снизить количество нарушений юридической техники, таких как неточное воспроизведение наименования правового акта, его структурных элементов, расхождения в содержательной части документа, обусловленные наличием многочисленных редакций.

Безусловно, существенное влияние на качество юрико-технических процессов оказывает уровень правовой грамотности лиц, участвующих в подготовке проектов нормативных правовых актов. Неслучайно говорят, что юрист учится всю жизнь. Поэтому управление приветствует качественные программы повышения квалификации, направленные на актуализацию правовых знаний, на лучшее понимание процессов взаимодействия абстрактно описанной нормы права и ее фактической реализации. Очень важно обобщать и систе-

матизировать результаты обучения – это позволяет гражданскому служащему на уровне навыка избегать пробелов или коллизий. В итоге существенно улучшаются результаты совместной деятельности управления и инициаторов проектов правовых актов.

■ Автоматизированная информационная система «Согласование документов» начнет работу в полном объеме в 2020 г. Каковы Ваши ожидания от расширения цифровых технологий в работе юристов города?

Согласование проектов правовых актов между ответственными ведомствами – один из наиболее важных этапов нормотворческого процесса. Оперативность и скоординированность действий при выявлении содержательных недостатков в тексте проекта – это гарантия качества принятого правового акта. Эти обстоятельства позволяют нам возлагать большие надежды на систему «Согласование документов». Кроме того, ожидается более широкое применение цифровых технологий в деятельности юристов города Москвы. Соответствующие изменения уже внесены в Регламент Правительства Москвы. Как сказано ранее, система значительно упростит работу в части подготовки проектов правовых актов. Так, если правовой акт является в целом стандартным (типовым), то в системе «Согласование документов» уже будут присутствовать готовые шаблоны проекта такого акта. Исполнитель сможет загрузить их и дополнить другими сведениями, которые носят в основном частный характер. Чаще всего это названия, имена, числовые показатели. На подготовку проекта правового акта будет уходить значительно меньше времени, и, что очень важно, будет сохраняться единообразный подход к написанию правовых актов.

В настоящее время при создании проектов правовых актов сотрудники нашего управления, как и гражданские служащие органов исполнительной власти, активно используют режим рецензирования в программе Microsoft Word. Он позволяет наглядно показать, что, как и где планируется изменить в действующей редакции правового акта. Обычно затем

исполнитель, взяв за основу актуальную редакцию правового акта, преобразует все обозначенные изменения в готовый текст проекта о внесении изменений в правовой акт с учетом юридической техники. Система «Согласование документов» позволит облегчить описанный процесс. После работы в режиме рецензирования с актуальной редакцией правового акта исполнителю не потребуется вручную обобщать все намеченные исправления, создавая текст проекта. Система сама преобразует их на базе актуальной редакции, измененной в режиме рецензирования, в текст проекта о внесении изменений в правовой акт.

При подготовке проектов правовых актов в основном используют формат Microsoft Word, поэтому к имеющимся функциям данного текстового редактора все уже привыкли. В системе «Согласование документов» эти функции удалось реализовать в привычном для пользователей виде, что также позволит сэкономить время на адаптацию и ускорит переход на новый формат подготовки проектов правовых актов в электронном виде.

Таким образом, с использованием системы «Согласование документов» работа по подготовке проектов правовых актов до некоторой степени будет облегчена. Юридическая техника станет более автоматизированной и единообразной, а исполнители, отвечающие за подготовку проектов правовых актов, смогут уделять больше внимания содержательной части проектов.

■ В Университете Правительства Москвы проводится семинар «Основы юридической техники в деятельности государственных гражданских служащих». Его программа разработана вместе с возглавляемым Вами управлением. Как Вам видится дальнейшая реализация этого и, возможно, других совместных проектов с университетом?

Мы искренне признательны Университету Правительства Москвы за организацию и проведение данного семинарского занятия. До сих пор правила юридической техники нигде не были закреплены в полном объеме. Некоторые из них содержатся в Законе города Москвы

«О правовых актах города Москвы» и в постановлении Правительства Москвы «О Регламенте Правительства Москвы». Остальные правила сложились естественным путем в ходе правоприменительной практики. Поэтому не являются исключительными ситуации, когда управление в подготовленных проектах правовых актов выявляет юридико-технические неточности и делает замечания. Эти дефекты могут иметь совершенно разный характер. В одних случаях происходит формальное несоблюдение требований юридической техники применительно к структурным элементам правового акта. В других случаях приходится говорить о некачественной подготовке проектов правовых актов, подразумевающих внесение изменений в действующие правовые акты. Здесь могут отсутствовать указания на необходимые редакции соответствующего документа или может быть неверно определена структурная единица акта, подлежащая изменению. Бывает, к примеру, что указывают на необходимость изменить весь пункт, а фактически речь идет об абзаце данного пункта.

Наши специалисты систематизировали наиболее распространенные ошибки, возникающие при составлении проектов правовых актов. С помощью Университета Правительства Москвы нам удалось методично, с акцентом на теорию юридической техники довести эту информацию до значительной части гражданских служащих города Москвы – именно тех сотрудников, которые активно принимают участие в разработке проектов правовых актов.

Стоит отметить, что в настоящее время качество поступающих в управление проектов правовых актов существенно возросло. Поэтому уверен, что Университет Правительства Москвы сможет с учетом накопленного опыта обеспечить действительно добротную подготовку специалистов в важной для нас области. Что касается других совместных с университетом проектов, наше дальнейшее сотрудничество, без сомнения, будет продуктивным.

**Беседовали Ю. Г. Бабаева,
В. Б. Израелян**



М. А. МЕСИЛОВ

доцент кафедры юриспруденции Университета Правительства Москвы, кандидат юридических наук, доцент

УДК 340.130.53:343.352(470+571)

M. A. MESILOV

Associate Professor with the Chair of Law of Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University, PhD in Law



Е. В. ДОБРЫХ

Магистрант направления «Юриспруденция», Институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

E. V. DOBRYH

Master Program “Jurisprudence” Student in Institute of Public Administration and Civil Service of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Пути оптимизации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

Ways of Streamlining the Process of Anti-corruption Assessment of Legal Acts and Draft Legal Acts

Проведен анализ новых механизмов совершенствования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации. Статистика выявляемых в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов демонстрирует положительное изменение год от года. Некачественная подготовка актов, отсутствие открытого перечня коррупциогенных факторов, низкий уровень юридической техники негативно влияют на работу данного правового института. Реализация подходов, предложенных в статье, позволит усовершенствовать механизм антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Analysis is made of new mechanisms of streamlining anti-corruption assessment of legal acts and draft legal acts in the Russian Federation. Statistics of factors causing corruption that are being unveiled in regulatory documents demonstrates positive dynamics each coming year. Unsatisfactory legal instruments' drafting procedures, the absence of an open list of factors that may cause corruption, poor skills of legal technique have a negative impact on the work of this particular legal institution. Realization of approaches proposed in the article will make it possible to streamline the mechanism of anti-corruption assessment of legal acts and draft legal acts.



Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, антикоррупционное законодательство, коррупциогенные факторы.

Key words: corruption, anti-corruption assessment of legal acts, anti-corruption legislation, causes of corruption.

Для цитирования: Месилов М. А., Добрых Е. В. Пути оптимизации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 12–17.

For citation: Mesilov M. A., Dobryh E. V. Ways of Streamlining the Process of Anti-corruption Assessment of Legal Acts and Draft Legal Acts. *MMGU Herald*, 2020, no. 1, pp. 12-17. (In Russ.).

В законодательстве Российской Федерации названо шесть основных мер, направленных на профилактику коррупции [1]. Одной из них является антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов. Она служит механизмом повышения эффективности законодательства, поскольку способствует устранению в нем дефектов, способных породить коррупционные правонарушения. Названная экспертиза проводится в Российской Федерации уже более 10 лет и зарекомендовала себя как действенная мера профилактики коррупции. Однако существует ряд задач, которые следует решить, чтобы повысить ее результативность. Для начала стоит отметить, что необходимость проводить антикоррупционную экспертизу возникла из-за недостаточно качественной подготовки значительной доли нормативных правовых актов. Многие разработчики не имеют квалификации, необходимой для грамотного составления нормативных правовых актов. В результате чего в документах появляются дефекты, а они открывают путь к коррупционным деяниям. В связи с этим повышение качества составляемых документов для правового регулирования – один из основных ориентиров для органов государственной власти и местного самоуправления.

По мере роста числа проверок пропорционально увеличивается и количество выявляемых в документах дефектов, служащих предпосылками коррупции, – коррупционных факторов¹. Так, по данным Генеральной

прокуратуры Российской Федерации в 2018 г. антикоррупционная экспертиза была проведена в отношении более чем 991 тыс. нормативных правовых актов. Было обнаружено свыше 59 тыс. коррупционных факторов [3]. По сравнению с 2017 г. объем проверенных документов вырос на 21 тыс. и выявлено на 3 тыс. больше коррупционных факторов.

Повышения качества нормативных правовых актов можно добиться, во-первых, организовав обучающие семинары для разработчиков нормативных документов. Такая практика активно используется в Университете Правительства Москвы на курсах повышения квалификации для государственных гражданских и муниципальных служащих. Слушатели изучают методику проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, решают ситуационные задачи на типовые коррупционные факторы, содержащиеся в проектах нормативных правовых актов. Было бы целесообразно создать и в других высших учебных заведениях отдельное направление по изучению структуры и особенностей разработки нормативных правовых актов и их проектов.

Повышение качества составляемых документов для правового регулирования – один из основных ориентиров для органов государственной власти и местного самоуправления

Второй путь повышения качества нормативных правовых актов и их проектов – создание механизма возложения ответственности за некачественную работу при подготовке нормативных документов. Если разработчик систематически предоставляет нормативные правовые акты или их проекты, где выявляются коррупционные факторы, он должен понести административное наказание.

Принцип персональной ответственности необходимо ввести и в отношении экспертов, проводящих независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов. Следует разработать перечень мер

¹ «Коррупционными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции» (Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 11.10.2018) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

дисциплинарной ответственности, и тогда при выявлении недостоверности результатов экспертизы к независимому эксперту можно будет применить соответствующее взыскание. За неоднократное проведение экспертизы с недостоверными результатами следует в качестве наказания аннулировать свидетельство об аккредитации эксперта.

Эффективность антикоррупционной экспертизы, вероятнее всего, повысится, если будет введен открытый перечень коррупциогенных факторов. Такое решение уже применяется в ряде зарубежных государств. Например, в правилах проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденных постановлением Правительства Литовской Республики от 12.03.2014 № 243 [9], выделено 19 коррупциогенных факторов, причем последний из них – это «другие факторы». Открытый перечень предоставит субъектам антикоррупционной экспертизы возможность принимать меры при выявлении новых коррупциогенных факторов, которые еще не закреплены в законодательстве Российской Федерации. Соответствующие изменения будут затем внесены в документы, регулирующие антикоррупционную экспертизу. Открытый перечень коррупциогенных факторов также позволит в будущем руководствоваться не формальным соответствием выявленных предпосылок коррупции имеющимся положениям в законодательстве, а выявлением коррупционных практик и негативных коррупционных последствий [5].

Институт независимой антикоррупционной экспертизы также требует совершенствования. Одна из основных проблем – низкая активность независимых экспертов. В 2018 г. ими было составлено всего 1 142 заключения, при этом количество аккредитованных Министерством юстиции Российской Федерации независимых экспертов превышает 2 500 [11]. Некоторые исследователи полагают: такая низкая активность связана с тем, что физические и юридические лица проходят аккредитацию в Министерстве юстиции ради получения имиджевого статуса независимого эксперта [2].

Проблему малой заинтересованности в проведении независимой антикоррупционной экс-

пертизы можно решить при помощи нематериального и материального стимулирования. Материальное стимулирование бывает как постоянным, так и временным, но в любом случае нематериальное стимулирование является более эффективным, потому что рассчитано на долгосрочную перспективу [10]. Следует назвать следующие его формы:

- бесплатные курсы повышения квалификации для независимых экспертов, организованные, например, территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации;
- обучающие семинары с привлечением ведущих специалистов в данной области, направленные на ознакомление с существующими проблемами в экспертной деятельности [10];
- публичное награждение (например, вручение грамоты или благодарности);
- перспективы карьерного роста по основному месту работы, обусловленные аккредитацией в качестве независимого эксперта [10].

Низкую вовлеченность граждан в проведение независимой антикоррупционной экспертизы можно объяснить слабой информированностью населения о принимаемых мерах в сфере противодействия коррупции. Указанный тезис подтверждается результатами социологических опросов. Так, согласно данным Комитета Республики Татарстан по социально-экономическому мониторингу, собранным в 2018 г., большинство опрошенных ответили, что не очень много знают о мерах противодействия коррупции (60,5%), лишь 20,4% респондентов указали, что хорошо о них осведомлены [4]. В этом исследовании также был вопрос о готовности граждан участвовать в антикоррупционных мероприятиях. Оказалось, что каждый второй респондент к участию не готов. Из числа не готовых принимать участие в антикоррупционных мероприятиях треть опрошенных объяснили: им это «не нужно, и они не считают это необходимым». Более 20% опрошенных свою пассивную гражданскую позицию обосновывают тем, что не имеют достаточных полномочий. В данном направлении сейчас прово-

дится работа на государственном уровне. Каждый десятый респондент из числа не готовых принять участие в борьбе с коррупцией считает, что результатов не будет или что проверки по выявленным фактам коррупции будут формальными.

Осведомленность населения о существовании антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов наглядно представлена в исследованиях, проведенных в Мурманской области в 2016–2018 гг. Согласно данным опросов населения наиболее известное мероприятие по борьбе с коррупцией – распространение через СМИ информации о фактах коррупции. В 2016–2018 гг. более 50% опрошенных знали об этой мере, и лишь 12,5% опрошенных в 2018 г. (11,6% – в 2016 г. и 12,3% – в 2017 г.) были осведомлены о наличии антикоррупционной экспертизы законодательства [7, с. 29; 8, с. 28].

Поскольку источниками информации о фактах коррупции, как и о противодействии ей, в основном служат СМИ [7, 8], информирование граждан об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов целесообразно осуществлять через телевидение, Интернет, газеты и журналы. Кроме того, положительный эффект могут оказать обзорные семинары для учащихся школ и студентов.

Вместе с тем недостаточно привлекать граждан к участию в независимой экспертизе, чтобы обеспечить ее высокое качество. В законодательстве определено: независимым экспертом может быть любой человек, имеющий высшее образование. Нам видится правильным в случае антикоррупционной экспертизы отдавать предпочтение тем, кто имеет высшее образование по юриспруденции. Независимые эксперты с высшим образованием в другой области могут составлять некачественные экспертные заключения из-за недостаточного владения юридической техникой. Отсутствие специальных юридических знаний осложняет проведение антикоррупционной экспертизы: эксперту для составления заключения сначала приходится знакомиться с законодательством, регулирующим данную отрасль права. В свя-

зи с этим сроки его работы увеличиваются. Получение экспертом юридической специализации сокращает время, расходуемое им на экспертизу.

Сочетание материального и нематериального стимулирования работы независимого эксперта и введение квалификационного экзамена позволят повысить качество проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

Для аккредитации эксперт должен, на наш взгляд, сдавать экзамен, который подтверждал бы его профессиональную пригодность к проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Квалифицированный эксперт обязан знать требования, предъявляемые к форме экспертного заключения, владеть навыками по выявлению коррупциогенных факторов в тексте нормативных документов. Для большей объективности на квалификационном экзамене необходима экзаменационная комиссия. Ей нужно будет проверять уровень знаний и умений претендента на статус независимого эксперта. Комиссия может включать уже аккредитованных независимых экспертов и представителей научной сферы в области юриспруденции.

Итак, по-нашему мнению, сочетание материального и нематериального стимулирования работы независимого эксперта и введение квалификационного экзамена позволят повысить качество проведения независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

Практика антикоррупционной экспертизы должна опираться на принципы обоснованности, объективности и проверяемости результатов, как принято в научном сообществе. Эти принципы необходимо определить нормативно. Кроме того, для получения беспристрастной оценки следует к оцениванию каждого нормативного правового акта или его проекта привлекать не менее двух экспертов,

Нужно утвердить нормативно строгую форму для создаваемых нормативных правовых актов – основные принципы, содержание, структуру и приемы разработки

работающих независимо друг от друга. Внедрение данного механизма позволит повысить объективность экспертных заключений.

Не менее важно решить вопрос о высокой загруженности экспертов из-за большого объема поступающих нормативных правовых актов и их проектов. В территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации в 2017 г. поступило 210887 нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, в 2018 г. – 218442. Сокращение потока поступающих документов – маловероятная перспектива. Однако можно значительно уменьшить время, затрачиваемое экспертами на проведение антикоррупционной экспертизы. Нужно утвердить нормативно строгую форму для создаваемых нормативных правовых актов – основные принципы, содержание, структуру и приемы разработки. На данный момент нормативные правовые акты и их проекты составляются на основе методических рекомендаций [6]. Утверждение

регламентирующего документа, который бы носил не рекомендательный, а обязательный характер, привело бы к повышению качества законодательной базы.

Наконец существует проблема использования терминов, которая затрудняет нормальное функционирование антикоррупционной экспертизы. В законодательстве Российской Федерации предмет, объект и дефиниция данного вида экспертной деятельности отсутствуют. В научной сфере представлено множество определений понятия «антикоррупционная экспертиза». В основном они отражают характерные черты названного института. Закрепление обозначенного определения в законодательстве позволит сделать необходимое разграничение понятий «антикоррупционная экспертиза» и «правовая экспертиза» или установить между ними взаимосвязь.

Таким образом, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов обладает высоким потенциалом качества, который необходимо реализовать. Для этого рекомендуется привести в действие совокупность вышеописанных мер, которые способствуют дальнейшему развитию и совершенствованию законодательства, его очищению от коррупциогенных факторов. Данный путь приведет к существенному снижению коррупционных правонарушений в государстве.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О противодействии коррупции». Ст. 6228. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
2. Андрухина О. В. Правовые аспекты законодательного регулирования независимой антикоррупционной экспертизы: проблемы, стратегия, изменения // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 96–99. URL: <http://jurtech.org/wp-content/uploads/2015/03/jurtech9.pdf> (дата обращения: 19.11.2019).
3. Генеральная Прокуратура Российской Федерации [официальный веб-сайт]. URL: <https://www.genproc.gov.ru> (дата обращения: 19.11.2019).
4. Комитет Республики Татарстан по социально-экономическому мониторингу [официальный веб-сайт]. URL: <http://monitoring.tatarstan.ru> (дата обращения: 19.11.2019).
5. Лой Е. В. Перспективы совершенствования института антикоррупционной экспертизы в рамках проведения административной реформы // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 64–67.
6. Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.11.2003 № вн2-18/490). Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

7. Отчет о работе на тему «Проведение исследования коррупции в Мурманской области социологическими методами в рамках регионального антикоррупционного мониторинга». Мурманск, 2018 // Правительство Мурманской области [официальный веб-сайт]. URL: <https://gov-murman.ru/upload/iblock/63b/Otchet-Murmanskaya-oblast-2018.pdf> (дата обращения: 22.11.2019).
8. Отчет по результатам проведения исследования коррупции в Мурманской области социологическими методами в рамках регионального антикоррупционного мониторинга. Мурманск, 2017 // Правительство Мурманской области [официальный веб-сайт]. URL: <https://gov-murman.ru/upload/iblock/ee5/otchet-o-nir-2017.pdf> (дата обращения: 22.11.2019).
9. Регистр правовых актов [официальный веб-сайт Канцелярии Сейма Литовской Республики]. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/index> (дата обращения: 19.11.2019).
10. Туранин В. Ю. О необходимости стимулирования независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Российская юстиция. 2018. № 2. С. 35–37.
11. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru> (дата обращения: 02.02.2020).

REFERENCES

1. *Federal Law of 25.12.2008 no. 273-FZ (as amended on 26.07.2019) "On Combating Corruption". Art. 6228.* Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
2. Andryukhina O. V. Legal Aspects of Independent Anti-corruption Legal Expert Evaluation: Problems, Strategy, Changes. *Legal technique*, 2015, no. 9, pp. 96-99. Available at: <http://jurtech.org/wp-content/uploads/2015/03/jurtech9.pdf> (accessed: 19.11.2019). (In Russ.).
3. Office of the Procurator General of the Russian Federation [website]. Available at: <https://www.genproc.gov.ru> (accessed: 19.11.2019). (In Russ.).
4. Committee of the Republic of Tatarstan on Social and Economic Monitoring [website]. Available at: <http://monitoring.tatarstan.ru> (accessed: 19.11.2019). (In Russ.).
5. Loj E. V. Prospects of Streamlining the Works of Anti-corruption Assessment as Part of the Administrative Reform. *Administrative law and process*, 2017, no. 12, pp. 64-67. (In Russ.).
6. *Methodological Recommendations on Legal Technique Processing of Draft Legal Acts (as contained in the letter of the State Duma Federal Assembly of the Russian Federation Apparatus on 18.11.2003. no. vn-2/18/490).* Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
7. Report on "Research of Corruption in Murmansk Region by Sociological Methods as Part of the Regional Anti-corruption Monitoring". *Government of the Murmansk region* [website]. Murmansk, 2018. Available at: <https://gov-murman.ru/upload/iblock/63b/Otchet-Murmanskaya-oblast-2018.pdf> (accessed: 22.11.2019). (In Russ.).
8. Report on Sociological Research Results of Corruption Practices Studies in Murmansk Region as Part of the Regional Anti-corruption Monitoring". *Government of the Murmansk region* [website]. Murmansk, 2017. Available at: <https://gov-murman.ru/upload/iblock/ee5/otchet-o-nir-2017.pdf> (accessed: 22.11.2019). (In Russ.).
9. Legal Acts' Register [Lithuanian Republic Seim Secretariat's website]. Available at: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/index> (accessed: 19.11.2019).
10. Turanin V. Yu. On the Need to Stimulate Independent Experts, Authorized to Expert Evaluation of Regulatory Legal Acts and Draft Legal Acts. *Russian Jurisprudence*, 2018, no. 2, pp. 35-37. (In Russ.).
11. Federal Portal of Regulatory Draft Legal Acts [website]. Available at: <https://regulation.gov.ru> (accessed: 02.02.2020). (In Russ.).



В. Б. ИСРАЕЛЯН

доцент кафедры юриспруденции Университета
Правительства Москвы, кандидат юридических наук

УДК 347.96:34.06(470+571)

V. B. ISRAELYAN

Associate Professor with the Chair of Law of Moscow
Metropolitan Governance Yury Luzhkov University,
PhD in Law

Навыки юридической техники как основа профессиональной компетентности юриста

Skills of Legal Technique as the Basis of a Lawyer's Professional Competency

В статье рассмотрена актуальность обязательного приобретения профессиональными юристами навыков в области юридической техники. Они необходимы, в частности, при подготовке проектов правовых актов, внесении в них изменений, при работе с отдельными структурными элементами правового акта, так как позволяют установить наличие или отсутствие дефектов правового регулирования. Подробно проанализировано текущее состояние действующего законодательства с позиции соблюдения требований юридической техники: некоторые действующие правовые акты не лишены технико-юридических ошибок. Хорошее знание юридической техники лицами, участвующими в нормотворческом процессе, позволяет существенно повысить качество правоприменительной практики ввиду отсутствия коллизий, вызванных нарушениями формальной логики либо несоблюдением требований структурного построения нормативного материала. На конкретных примерах продемонстрированы возможные негативные последствия, обусловленные игнорированием основополагающих требований к подготовке и изложению содержания проектов нормативных правовых актов. Даны рекомендации, помогающие избежать дефектов при составлении проектов правовых актов.

The article regards the imperatives of mandatory legal techniques skill acquisition by professional lawyers. The skills are essential in drafting and revisions of legal acts, in particular while working with various structural elements of the latter, as they allow to ascertain defects or their absence in the legal regulation. A thorough analysis is made of the situation with the legislation currently in effect in terms of its consistency with the legal technique requirements: some of the legal acts do contain a high margin of legal technique errors. Proper knowledge of legal technique by people involved in law-making process allows to dramatically improve the regulatory enforcement practices as it helps avoid collisions due to lapses in formal logic or non-observance of requirements for the structural order of regulatory material. Specific examples are adduced to this effect to demonstrate potential adverse consequences that may follow if fundamental prerequisites for drafting and wording of regulatory instruments are ignored. Recommendations are given that would help avoid the defects while drafting legal acts.



Ключевые слова: право, юридическая техника, правотворческий процесс, нормотворчество.

Key words: law, legal technique, law-making process, rule-making.

Для цитирования: Израелян В. Б. Навыки юридической техники как основа профессиональной компетентности юриста // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 18–24.

For citation: Israelyan V. B. Skills of Legal Technique as the Basis of a Lawyer's Professional Competency. *MMGU Herald*, 2020, no. 1, pp. 18-24. (In Russ.).

Изучение юридической техники является не только обязательным условием развития профессионализма, компетентности юриста – это гарантия интеллектуального развития и становления правовой культуры индивида. Знание юридической техники обеспечивает совершенно иной подход к анализу содержания и природы действующего законодательства. В своей книге, которая недвусмысленно называется «Как читать книги», американский философ и педагог Мортимер Адлер [6] обращает внимание на необходимость осознанного подхода к разбору прочитанного материала. Автор выделяет три способа чтения: структурное (аналитическое), интерпретационное (синтетическое) и критическое (оценочное). Излагаемая им идея взаимодействия с текстами научных произведений может и должна быть прямо экстраполирована на содержательный анализ нормативных правовых актов.

Профессиональный юрист не только обязан обладать компетенциями, обеспечивающими глубокий детальный разбор нормативного материала, но и должен уметь критически осмысливать правовые акты с позиции юридической техники. Только объективная оценка общей картины правотворчества может служить фундаментом правоприменительной деятельности. Нельзя беспрекословно следовать требованиям правовой нормы, не выяснив ее правовую природу и не установив непогрешимость ее содержания.

Основой становления правовой культуры в обществе является знание и уважение права, лишенного очевидных дефектов, так как они без труда могут быть использованы злоумышленниками в их собственных интересах. Такую безупречность структуры и логики нормативных документов призвана обеспечивать юридическая техника. Она представляет собой совокупность технико-правовых средств, способов, приемов, методов и практик, при помощи которых разрабатываются проекты нормативных правовых актов или иных документов, содержащих юридические нормы [11]. Одна

из значимых целей юридической техники, на наш взгляд, – предупреждение случаев возникновения в тексте нормативных актов так называемых технико-юридических дефектов. Последние могут находить свое выражение в нарушениях законов формальной логики при изложении содержания нормы, в деформации построения структуры нормы и неправильном применении самостоятельных лексем и их свойств. Нельзя не согласиться с Н. А. Власенко [8]: текст права должен стремиться к языковому совершенству и структурной непротиворечивости его норм, графической четкости.

Безупречность структуры и логики нормативных документов призвана обеспечивать юридическая техника

Приобретенные навыки юридической техники в буквальном смысле больше не позволят смотреть на действующее законодательство по-прежнему, поскольку существенно расширяют правовое мировоззрение в приложении к содержательной части любого правового акта. Даже в Конституции Российской Федерации с позиции юридической техники можно обнаружить весьма интересные противоречия. Как справедливо отмечает Н. А. Боброва [9], к недостаткам действующей Конституции Российской Федерации можно отнести название ее второй главы: «Права и свободы человека и гражданина». Глава также содержит конституционные обязанности, а следовательно, должна называться «Права, свободы и обязанности человека и гражданина».

Как известно, в 2014 г. явное несоответствие названия седьмой главы Конституции ее содержанию было исправлено посредством принятия соответствующей поправки [2]. Однако признать данное преобразование особо эффективным трудно, потому что существует ряд других недостатков в тексте Основного Закона. Достаточно обратить внимание на часть 1 статьи 93 Конституции Российской Федерации, согласно которой основанием для отстранения Президента Российской Федерации

от должности являются обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Вместе с тем в соответствии со статьей 15 Уголовного кодекса Российской Федерации в зависимости от характера и степени общественной опасности противоправные деяния делятся на преступления небольшой тяжести, преступления средней тяжести, тяжкие преступления и особо тяжкие преступления [3]. Таким образом, при буквальном толковании конституционной нормы не предусмотрено выдвижение обвинения в адрес главы государства в случае совершения им особо тяжкого преступления.

Университет Правительства Москвы принял решение организовать семинарские занятия, посвященные основам юридической техники

Другой, крайне интересный, нюанс касается использования в содержании части 1 статьи 93 Конституции Российской Федерации формулировки «может быть отрешен от должности». С позиции юридической техники данный оборот не исключает возможности при совершении главой государства тяжкого преступления или государственной измене процедуру отрешения от должности в принципе не инициировать [1].

В аспекте соблюдения законов формальной логики, к сожалению, Конституция Российской Федерации также содержит яркий пример противоречия. В части 1 статьи 5 субъекты Российской Федерации признаются равноправными, при том что в дальнейшем Основной Закон определяет особенности статуса республик в составе Российской Федерации в сравнении с другими субъектами.

Не лишены недостатков также правовые акты федерального и регионального значения.

Распознавание технических дефектов в правовых актах, прошедших, надо сказать, сложные стадии законодательного процесса, – навык, приобретаемый посредством интеллектуального погружения в специфику

юридической техники. Именно она позволяет придать идее необходимое нормативное содержание, а главное – обеспечивает ее единство и эффективное взаимодействие с национальной или региональной правовой системой. Здесь важно отметить вклад Университета Правительства Москвы в распространение знаний юридической техники среди государственных служащих. Как было отмечено ранее [10], правовое регулирование нормотворческого процесса в городе Москве более конкретизировано по сравнению с правовым регулированием нормотворческого процесса федерального уровня. В столице действует такой прогрессивный акт, как Закон города Москвы «О правовых актах города Москвы». Однако даже в условиях применения его норм определенные сложности в подготовке нормативных актов, в частности подзаконного характера, все еще встречаются, что не раз отмечали специалисты Правового управления Правительства Москвы. Поэтому Университет Правительства Москвы принял решение организовать семинарские занятия, посвященные основам юридической техники и правилам подготовки, оформления и изменения нормативных актов города Москвы. Совместно с Правовым управлением Правительства Москвы был определен перечень основных тематических блоков, которые в обязательном порядке должны были стать предметом обсуждения на семинарских занятиях.

В настоящее время слушателями семинара являются специалисты органов исполнительной власти города Москвы, принимающие непосредственное участие в нормотворческом процессе. Занятия представляют интерес как с теоретической, так и с практической точки зрения. Материал по теории юридической техники позволяет занимающимся проанализировать всю систему вспомогательных источников информации, обеспечивающих подготовку правовых актов. Они изучают правила применения таких характерных ресурсов, как правовые фикции, юридические конструкции, правовые аксиомы и правовые презумпции. В обязательном

порядке слушатели знакомятся со спецификой формулирования дефиниций в праве, с принципами использования свойств слов применительно к нормативному содержанию текста правового акта.

Практическая часть семинарского занятия учитывает особенности работы с нормативными актами города Москвы и их структурным содержанием.

Объективный анализ недостатков, систематически выявляемых в проектах правовых актов, и типичных ошибок, совершаемых слушателями во время семинарских занятий, позволил сделать следующий вывод. Обнаруженные дефекты свидетельствуют не о глубоком игнорировании основ юридической техники, а о необходимости дополнить в целом эффективный нормотворческий процесс гарантией отсутствия изъянов технического характера, чтобы в дальнейшем они не усложняли правоприменительный процесс. Один из таких гарантов – семинары по юридической технике для составителей проектов правовых актов, другой – представленный далее перечень обязательных ориентиров, которые должны быть учтены всеми субъектами нормотворческого процесса.

Первый из ориентиров – учет особенностей содержания таких успешных цифровых продуктов, как «КонсультантПлюс» и «Гарант». Эти электронные справочные правовые системы являются наиболее распространенными ресурсами при работе с нормативным материалом. Сегодня в условиях активного развития цифровых технологий можно говорить о формировании объективной зависимости от их функционирования. Использование названных баз в профессиональной деятельности не только является признаком системного отслеживания актуальности действующего законодательства, но и отражает уровень вовлеченности человека в процесс правоприменения. Тем не менее приходится признать, что в практике нормотворчества указанные справочные системы должны играть роль вспомогательного, а не основного источника информации. В качестве пояснения достаточно рассмотреть отдельные структурные элементы

правового акта, как они представлены в названных базах. Так, согласно требованиям юридической техники название правового акта в обязательном порядке пишется с заглавной буквы, но остальные буквы – строчные. В то же время в «КонсультантПлюс» все наименования актов пишутся исключительно заглавными буквами.

Авторам нормативных правовых актов, как и другим субъектам нормотворческого процесса, необходимо помнить о главенстве первоисточника публикации

Другой распространенный пример: в электронных справочных правовых системах можно встретить нумерацию статей, существенно отличающуюся от первоисточника. В частности, статья 110¹ Уголовного кодекса Российской Федерации («Склонение к совершению самоубийства или содействие совершению самоубийства») и статья 110² («Организация деятельности, направленной на побуждение к совершению самоубийства») в названных базах имеют номера соответственно 110.1 и 110.2. Такое оформление противоречит и юридической технике, и единству изложения нормативного материала. Для сравнения, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях нумерация статей осуществляется по принципу: первое число – номер главы, а за ним через точку – порядковый номер статьи. Это не претензия в адрес разработчиков справочных информационных систем, поскольку представление авторского продукта целиком и полностью является прерогативой его создателя. Удобство использования, оперативность актуализации информации, качество исполнения – во многом именно названные преимущества служат залогом популярности подобных ресурсов в профессиональном юридическом сообществе. Однако авторам нормативных правовых актов, как и другим субъектам нормотворческого процесса, необходимо помнить о главенстве первоисточника публикации. В настоящее время он

содержит, как правило, и текстовый файл документа, и файл с графическим отображением документа.

Для столицы источниками достоверных публикаций являются официальный сайт Мэра Москвы, а также база правовых актов города Москвы www.vocart.mos.ru. Она открыта только для органов государственной власти города. Указанные ресурсы дают доступ непосредственно к графическим изображениям правовых актов города Москвы. По ним можно уточнить наименование правового акта, проверить полноту отражения документов, которыми в него вносились изменения, и ознакомиться с его содержательной частью.

К сожалению, нужно отметить, что в «Вестнике Мэра и Правительства Москвы», как в печатной, так и в электронной версии издания, наименования правовых актов тоже приведены исключительно заглавными буквами.

Возможно, путь к преодолению трудностей при работе с правовыми актами лежит в сфере цифровизации управленческих процессов

Правильное написание наименования правового акта не является единственной проблемой. Различным структурным элементам правовых актов необходимо также уделять пристальное внимание. К примеру, в правовых актах подзаконного характера применяются такие структурные единицы, как дефисы. Эти более мелкие, чем абзацы и пункты, элементы не имеют самостоятельной нумерации и несут нагрузку необходимого перечисления (органов власти, состава комиссии и т. п.). Продемонстрировать применение дефисов можно на примере фрагмента постановления Правительства Москвы от 21.02.2006 г. № 112-ПП «О Регламенте Правительства Москвы» [7], п. 2.3.5.5:

«Исполнитель должен представить для согласования в Организационно-аналитическое управление Правительства Москвы не позднее чем за 12 календарных дней до

заседания Правительства Москвы (за исключением проектов правовых актов, подготовленных по срочным поручениям Мэра Москвы, сроки подготовки и согласования которых указаны в приложении 17 к настоящему Регламенту) на бумажном и электронном носителях:

- [первый дефис. – *Прим. авт.*] согласованный проект постановления или распоряжения Правительства Москвы с листами учета замечаний, оформленными при согласовании и подписанными руководителем органа исполнительной власти города Москвы, представляющим проект правового акта, и руководителями органов исполнительной власти, вносящими замечания и предложения;

- [второй дефис. – *Прим. авт.*] пояснительную записку с обобщенным листом разногласий при наличии разногласий, которые подписываются должностным лицом, вносящим или представляющим проект правового акта на рассмотрение Правительства Москвы (приложение 15 к настоящему Регламенту);

- [третий дефис. – *Прим. авт.*] протокол согласительного совещания при наличии разногласий».

Практика применения дефисов в московском правотворческом процессе очень богата. Их количество в некоторых актах подзаконного характера превышает два десятка. Однако внесение изменений в дефисы, как и признание некоторых дефисов утратившими силу, представляет собой непростой технологический процесс. В случае признания дефиса утратившим силу положение оставшихся дефисов не должно измениться, поэтому непосредственно вместо утратившего силу дефиса добавляют соответствующее указание. Если пункт правового акта дополняют новым дефисом, то располагают его в конце перечня дефисов и он становится последним по порядку. Сложность возникает в случае, если дефис должен занять определенное место внутри длинного перечня, при условии что положение всех оставшихся дефисов изменять нельзя. Отсутствие нумерации дефисов, в частности, стало одной из причин, по

которой специалисты в области правотворческой деятельности рекомендуют использовать в содержании пункта правового акта не более трех таких структурных единиц.

Правильная хронологическая последовательность внесения изменений в правовые акты также является одной из актуальных проблем нормотворчества, особенно в части согласования правовых актов межведомственного характера.

Возможно, путь к преодолению трудностей при работе с правовыми актами лежит в сфере цифровизации управленческих процессов. В настоящее время внедрение новейших цифровых технологий в нормотворчество в основном происходит на стадии согласования проектов правовых актов. Так, в соответствии с постановлением Правительства Москвы от 25.09.2019 № 1238-ПП [4] Регламент Правительства Москвы дополняется новой процедурой – подготовкой проектов правовых актов с использованием автоматизированной информационной системы «Согласование документов». Она обеспечивает работу не на бумажном носителе, а непосредственно в электронном виде. Согласование проектов правовых актов теперь будет происходить путем их утверждения электронной подписью.

Система «Согласование документов» является государственной информационной системой города Москвы. Она предназначена для автоматизации нормотворческой деятельности органов исполнительной вла-

сти города Москвы, Аппарата Мэра и Правительства Москвы и подведомственных им организаций, а также для хранения правовых актов города Москвы [5]. Отличительная особенность системы в том, что она эффективно обеспечивает скоординированную работу участников информационного взаимодействия. Благодаря ей осуществляются автоматизация процесса подготовки сопроводительных материалов к проектам правовых актов, отслеживание этапов подготовки и согласования проектов правовых актов. Кроме того, система предоставляет быстрый доступ к электронному архиву правовых актов города Москвы.

При новаторстве и потенциале столичного правительства цифровизация нормотворческого процесса в перспективе не прекратится

Можно с уверенностью говорить о том, что при новаторстве и потенциале столичного правительства цифровизация нормотворческого процесса в перспективе не прекратится. Электронная платформа согласования документов в недалеком будущем откроет возможности для применения искусственного интеллекта в правотворческом процессе. Это обеспечит не только формальное соблюдение всех требований юридической техники, но и согласованность нормативного материала в действующей правовой системе.



ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М. П. Авдеенкова, А. Н. Головицкова, Л. Ю. Грудцына [и др.]; рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев; науч. ред. Ю. И. Скуратов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Статут, 2013. С. 352.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 6 (10.02.2014). Ст. 548.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. № 25 (17.06.1996). Ст. 2954.
4. Постановление Правительства Москвы от 25.09.2019 № 1238-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 21 февраля 2006 г. № 112-ПП» // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/upload/documents/docs/1238-PP.pdf> (дата обращения: 29.01.2020).

5. Положение об автоматизированной информационной системе «Согласование документов» // Постановление Правительства Москвы от 25.09.2019 № 1239-ПП «Об автоматизированной информационной системе «Согласование документов». URL: <https://www.mos.ru/upload/documents/docs/1239-PP.pdf> (дата обращения: 17.12.2019).
6. Адлер М. Как читать книги. Руководство по чтению великих произведений. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2017.
7. Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. Март. № 17.
8. Власенко Н. А. Избранное. М.: Норма, 2015. С. 115.
9. Боброва Н. А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33.
10. Израелян В. Б. Перспективы совершенствования законодательного процесса в городе Москве // Ведомости Московской городской Думы. 2014. Специальный выпуск. С. 43–48. URL: <https://duma.mos.ru/uploads/publication/40-CB.pdf> (дата обращения: 17.12.2019).
11. Юридическая техника: учебное пособие / Н. А. Власенко, А. И. Абрамова, Г. Т. Чернобель [и др.]. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юстиция, 2016. С. 12.

REFERENCES

1. Avdeenkova M. P., Golovistikova A. N., Grudtcyna L. Yu., et al. Dmitriev Yu. A., head of authoring team, Skuratov Yu. I., science editor. *Constitution of the Russian Federation. Doctrinal Commentary (Article by Article)*. 2nd ed., rev. and amend. Moscow: Statute Publ., 2013. 352 p. (In Russ.).
2. Law of the Russian Federation on Amending to Constitution of the Russian Federation of 05.02.2014 no. 2- FKZ “On the Supreme Court of the Russian Federation and the Procurator’s Office of the Russian Federation”. *Collected legislation of the Russian Federation*, no. 6 (10.02.2014). Art. 548. (In Russ.).
3. *Collected Legislation of the Russian Federation*, no. 25 (17.06.1996). Art. 2954. (In Russ.).
4. Decree of Moscow Government of 25.09.2019 no. 1238-PP “On Amending the Moscow Government Decree of 21.02.2006 no. 112-PP”. *Moscow Mayor’s Official website*. Available at: <https://www.mos.ru/upload/documents/docs/1238-PP.pdf> (accessed: 29.01.2020). (In Russ.).
5. Statute of “Documents Approval” Automated Information System. *Decree of Moscow Government of 25.09.2019 no. 1239-PP “On Automated “Documents Approval” Automated Information System”*. Available at: <https://www.mos.ru/upload/documents/docs/1239-PP.pdf> (accessed: 17.12.2019). (In Russ.).
6. Adler M. J. *How to read a book. A Guide to Reading the Great Books*. New York: Simon and Schuster, 1967.
7. Herald of the Mayor and the Government of Moscow, 2006, March, no. 17. (In Russ.).
8. Vlasenko N. A. *Izbrannoe* [Selected Works]. Moscow: Norma Publ., 2015, p. 115. (In Russ.).
9. Bobrova N. A. 20 Years and 20 Shortcomings of Russia’s Constitution. *Constitutional and Municipal Law*, 2013, no. 3, p. 33. (In Russ.).
10. Israelyan V. B. Prospects of Streamlining Legislation Process in the City of Moscow. *Herald of Moscow City Duma*, 2014, special issue, pp. 43-48. Available at: <https://duma.mos.ru/uploads/publication/40-CB.pdf> (accessed: 17.12.2019). (In Russ.).
11. Vlasenko N. A., Abramova A. I., Chernobel’ G. T., et al. *Yuridicheskaya Tekhnika* [Legal techniques]: *Teaching Aid*. 2nd ed. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Justice Publ., 2016, p. 12. (In Russ.).

**В. В. СИНИЦЫН**

начальник отдела проверок исполнения законодательства о противодействии коррупции Управления по вопросам противодействия коррупции Департамента региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы

V. V. SINITSYN

Head of Compliance Assessment of Anti-corruption Legislation
Section of Directorate on Corruption Control of Moscow
Department of Regional Security and Corruption Control

Основы проведения проверки сведений о доходах

The Basics of Conducting Revenue Verification Check

Работа по борьбе с коррупцией – важная сфера деятельности городских властей, так как она влияет на стабильность общества. Эффективность этой работы зависит от опыта ее исполнителей: чем лучше их знания и навыки, тем меньше нарушений возникает при выполнении процедур. В статье представлен практический опыт автора. Он будет способствовать развитию компетентности сотрудников, отвечающих за один из основных видов антикоррупционных проверок – проверку сведений о доходах государственных гражданских служащих города Москвы. Чаще всего ее проводят по результатам анализа сведений о доходах служащих. Иногда проверка начинается после поступления в государственное учреждение представления от прокурора. Материалы проверки рассматриваются специальной комиссией, а затем руководитель органа исполнительной власти принимает решение относительно проверяемого сотрудника. При реагировании на представление прокурора руководитель обязан следовать строгому регламенту, в том числе направить ответ прокурору согласно установленному порядку. Статья нацелена на то, чтобы выявить «подводные камни», встречающиеся во время проведения проверки сведений о доходах, и минимизировать число нарушений процедуры.

Corruption combating activities represent an important sector of local government's work because it affects social stability. Its efficiency greatly depends on how seasoned the officers are: the better their knowledge and skills, the less procedural breaches. The article represents the author's personal actual experience. It will be instrumental to the competence development of the staffers, responsible for one of the main types of anti-corruption monitoring – data verification of Moscow's civil servants' revenues. In most cases it is based on the civil servants revenues analysis results. In some instances the checks are initiated upon receipt of a plea from the Procurator's Office. The check results are then reviewed by a special commission followed by the ruling of the executive body Head regarding the plight of the employee under review. In his responding to the Procurator's plea the Head must follow stringent procedures including a formal report to the Procurator in the prescribed order. The article is aimed at indentifying the hidden pitfalls that are often run into in the course of revenue verification procedures, as well as at minimizing potential breaches of proceedings.



Ключевые слова: антикоррупционная проверка, проверка сведений о доходах, противодействие коррупции.

Key words: anti-corruption monitoring, verification of revenues data, combating corruption.

Для цитирования: Синицын В. В. Основы проведения проверки сведений о доходах // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 25–29.

For citation: Sinitsyn V. V. The Basics of Conducting Revenue Verification Check. *MMGU Herald*, 2020, no. 1, pp. 25-29. (In Russ.).

Антикоррупционные проверки сегодня стали частью реальности россиянина: их широко освещают СМИ, они влияют на функционирование органов исполнительной власти (ОИВ) города Москвы [5]. Гражданам хорошо известны результаты некоторых антикоррупционных проверок, и многие понимают, каковы бывают их последствия. Гораздо меньшую огласку получают последствия технических ошибок, происходящих во время проверок. Между тем именно последствия ошибок иногда оказываются более значимыми как для государства, так и для отдельной личности. Бывает, что факт коррупции состоялся, но не выявлен из-за технической ошибки, допущенной в ходе проверки. Риск такого нарушения процедуры – угроза общественной стабильности. Однако случается, что факт коррупции отсутствует, но из-за некорректного проведения проверки сделано неверное заключение. Ошибка подобного рода критически влияет на объект проверки – на сотрудника государственного учреждения, на его дальнейшую карьеру и, вероятно, на жизненный путь.

В Москве за антикоррупционные проверки отвечают специальные структурные подразделения ОИВ, как правило, кадровые. Поэтому данная статья адресована в первую очередь сотрудникам кадровых подразделений. Именно от их работы при антикоррупционных проверках зависит благополучие коллег и общества [6]. Нередко у названных служащих нет значительного опыта в сфере противодействия коррупции, и они нуждаются в профессиональной помощи. Также чрезвычайно важно, чтобы эти сотрудники строго придерживались определенного порядка при взаимодействии с органами Прокуратуры Российской Федерации. Если они знают и понимают алгоритм процедуры, то нарушения в их работе сводятся к минимуму. Ниже в статье представлены все нужные сведения, которые позволят избежать типовых технических

ошибок. Они получены автором в ходе его собственной практики.

Для ОИВ города Москвы порядок проведения проверки полноты и достоверности сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера регламентируется указом Мэра Москвы от 15.02.2010 № 11-УМ [2]. В большинстве случаев основанием для проверки служат результаты анализа сведений о доходах, выполненного кадровым подразделением ОИВ. Проверка может быть инициирована также в ответ на поступившее в ОИВ представление прокурора. Кроме этих ситуаций, действующее законодательство предусматривает еще несколько оснований для проведения проверки. Процедура может быть инициирована после получения информации:

- от других правоохранительных органов, помимо прокуратуры, иных государственных органов, органов местного самоуправления;
- от руководящих органов политических партий и зарегистрированных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями;
- из общероссийских СМИ;
- от Общественной палаты Российской Федерации.

Однако на практике эти случаи встречаются крайне редко и в статье они не рассмотрены. Следует помнить, что сведения из иных источников не являются основанием для проверки.

Информация, которая может послужить основанием для антикоррупционной проверки, должна быть достаточной и представлена в письменном виде в установленном порядке. Критерий достаточности носит субъективный характер: он оценочный. В общепринятом смысле достаточная информация – это совокупность данных, которые свидетельствуют о несоответствии между сведениями, представленными конкретным служащим (гражданином), и фактическими обстоятельствами.

Когда в государственное учреждение поступают документы прокурорского реагирования (представление прокурора), то по закону сотрудники учреждения обязаны соблюдать определенный порядок работы с ними. В первую очередь необходимо внимательно изучить и проанализировать сведения, указанные в представле-

В большинстве случаев основанием для проверки служат результаты анализа сведений о доходах, выполненного кадровым подразделением

нии. Нужно определить, какими аргументами (документами и другими источниками достоверной информации) они обоснованы, уяснить суть претензий, предъявляемых к служащему, относительно представленных им сведений о доходах. Критерий достаточности информации в случае представления прокурора не применяется.

Далее следует уточнить сведения о служащем: возможно, к моменту, когда представление поступило в ОИВ, сотрудник был уволен. Тогда не потребуется проводить проверочные мероприятия.

Затем руководитель кадрового подразделения обязан составить письменное заключение – отдельно в отношении каждого служащего, по поводу которого от прокурора поступило представление. В этом документе (его наименование существенного значения не имеет – это может быть «заключение», «докладная записка» и т. п.) должна быть изложена суть претензий, предъявляемых к сотруднику. В нем же руководитель кадрового подразделения ходатайствует перед руководителем ОИВ о проведении проверки.

Руководитель ОИВ принимает решение о проверке и далее обязан направить ответ прокурору. Решение необходимо составить в письменном виде. (Форма решения законодателем не определена.) Срок, отводимый на ответ прокурору, – один месяц со дня поступления представления. В ответ прокурору нужно включить фразы со следующим содержанием:

- представление рассмотрено, и принято решение о проведении проверки в отношении служащих, упомянутых в представлении;
- результаты проверки будут рассмотрены на заседании Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих ОИВ города Москвы и урегулированию конфликта интересов (далее – Комиссия).

Резюмируют письмо фразой: «О дате, времени и месте заседания Комиссии Вам будет сообщено дополнительно».

Иногда прокурор требует, чтобы ему в месячный срок представили копию приказа о наказании виновных служащих. Здесь надо иметь в виду установленный законодателем допустимый срок проведения проверки – не менее 60 суток с возможностью продления на 30 суток. Также

должны быть соблюдены процедурные сроки, отводимые на подготовительную работу Комиссии (рассмотрение материалов проверки) и на работу руководителя ОИВ (принятие решения о привлечении виновных лиц к ответственности). Поэтому следует письменно ответить прокурору о том, что копия приказа будет направлена ему после завершения проверки и принятия руководителем ОИВ города Москвы решения о привлечении виновных лиц к ответственности.

Информация, которая может послужить основанием для антикоррупционной проверки, должна быть достаточной и представлена в письменном виде в установленном порядке

Как отмечено ранее, кадровое подразделение может провести анализ сведений о доходах служащего и самостоятельно инициировать проверку их полноты и достоверности (при наличии достаточной информации). В этом случае сотрудники, следуя вышеописанному порядку, письменно оформляют соответствующие документы и передают их руководителю ОИВ. Он принимает решение о проверке (также в письменном виде и в отношении каждого служащего отдельно).

Независимо от основания (поступившее представление прокурора или заключение кадрового подразделения), если принято положительное решение о проверке, кадровый орган немедленно приступает к ее проведению. Собственно процедура проверки в обоих случаях начинается с беседы с проверяемым служащим. От него нужно получить документы со сведениями о недвижимом имуществе, транспортных средствах, банковских счетах и других обязательствах имущественного характера. Также необходимо, чтобы служащий дал пояснения ко всем документам, причем обязательно в письменном виде. Записи важны потому, что в последующем все материалы поступят на рассмотрение Комиссии, а, кроме того, вопрос может стать предметом судебного разбирательства.

Как только началась процедура проверки, следует для экономии времени направить в государственные органы и кредитные учреждения

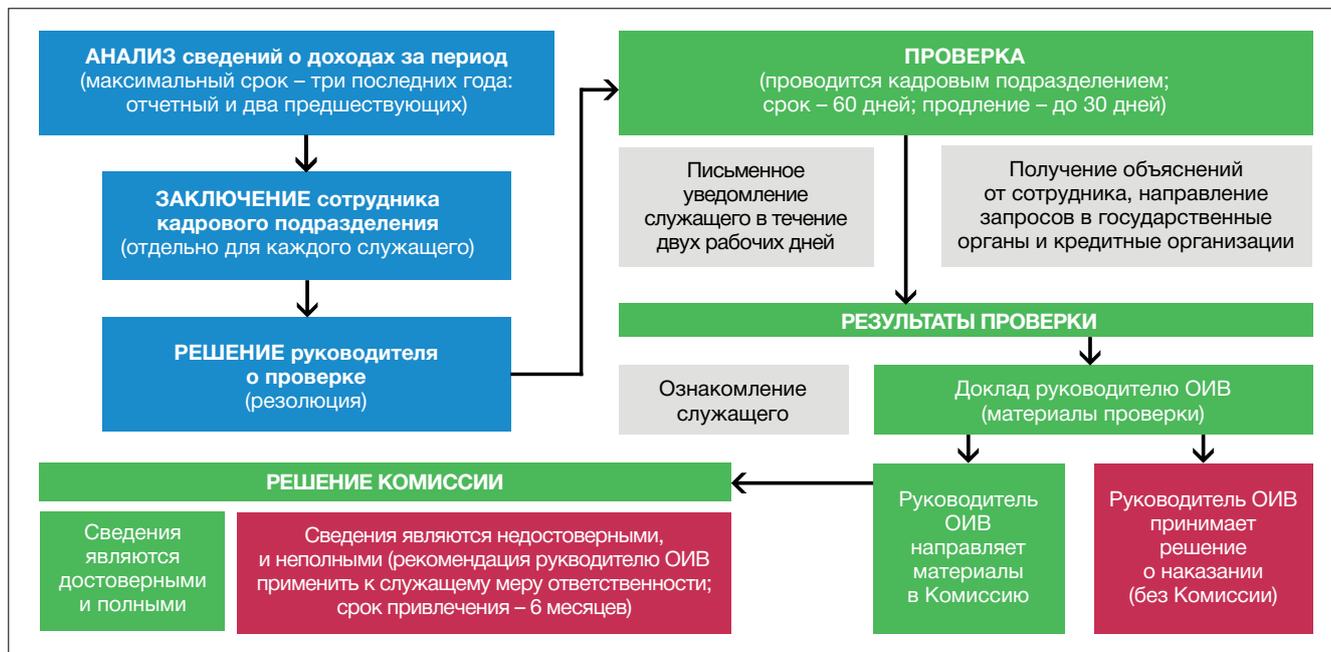


РИС. 1.

Ход проверки сведений о доходах

запросы на предоставление информации о доходах и имуществе проверяемого сотрудника. Тем же путем нужно получить данные о доходах и имуществе его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Эти материалы послужат для проверки достоверности сведений, которые сообщил проверяемый служащий. Однако сотрудники, направляющие такие запросы, должны помнить о возможных ограничениях их полномочий. Порядок составления и направления запросов изложен в указе Мэра Москвы от 15.02.2010 № 11-УМ [2].

При необходимости от проверяемого сотрудника получают дополнительные письменные пояснения к сведениям, поступившим из внешних учреждений в ответ на запросы.

Кадровый орган анализирует всю собранную информацию и по результатам анализа готовит письменное заключение (доклад или докладную записку). Именно данный документ поступает руководителю ОИВ. Тот, изучив материалы, принимает решение направить их на рассмотрение Комиссии. Комиссия оценивает результаты антикоррупционной проверки и, если нарушение подтверждается, дает руководителю ОИВ рекомендацию применить меры ответственности к виновному служащему. В обобщенном виде алгоритм действий кадрового органа при подготовке и проведении проверки сведений о доходах представлен на рисунке 1. Здесь также отражены решения, принимаемые руководителем ОИВ и Комиссией.

Руководитель ОИВ в определенных обстоятельствах может принять решение о наказа-

нии служащего и без проведения заседания Комиссии. Согласно статье 59.3 Федерального закона № 79-ФЗ [1] можно применить взыскание за антикоррупционные нарушения (кроме увольнения в связи с утратой доверия) при одновременном соблюдении трех условий:

- 1) служащий согласен на применение взыскания;
- 2) составлен соответствующий доклад кадрового подразделения;
- 3) служащий признает факт нарушения (имеется письменное подтверждение признания).

Сотрудникам кадровых подразделений необходимо помнить, что Комиссия рассматривает только материалы проверки, проведенной в соответствии с требованиями указа Мэра Москвы № 11-УМ. Комиссия, в свою очередь, рассматривает результаты антикоррупционной проверки согласно порядку, изложенному в указе Мэра Москвы от 27.09.2010 № 68-УМ [3]. Данный этап процедуры, на наш взгляд, не нуждается в дополнительных пояснениях. Вместе с тем на этапе, когда Комиссия принимает решение о дальнейшей судьбе проверяемого служащего, в помощь ей можно порекомендовать критерии привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения, изложенные в письме Минтруда России от 21.03.2016 № 18-2/10/П/-1526 [4].

Наконец следует добавить: составление протокола заседания Комиссии также требует большого внимания и педантичного отношения. Иногда, если служащего привлекают к ответственности (вплоть до увольнения его из-за утраты доверия), возникает судебная перспек-

тива. В этом случае суд в обязательном порядке истребует копию протокола для рассмотрения на судебном заседании.

Рекомендации, представленные в статье, по нашему мнению, позволят сотрудникам кадровых подразделений ОИВ города Москвы более полно и объективно проводить один из основных видов антикоррупционных про-

верок – проверку полноты и достоверности сведений о доходах¹. Материал статьи также поможет правильно взаимодействовать с органами прокуратуры в ходе осуществляемых процедур. В свою очередь, проверки, отличающиеся высоким качеством, обеспечат безопасность и стабильность российского общества.

§ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
2. Указ Мэра Москвы от 15.02.2010 № 11-УМ «О проверке сведений, предоставляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы города Москвы, и соблюдения гражданскими государственными служащими города Москвы требований к служебному поведению». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
3. Указ Мэра Москвы от 27.09.2010 № 68-УМ «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих города Москвы и урегулированию конфликта интересов». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
4. Письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 21.03.2016 № 18-2/10/П/-1526. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
5. Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / [Л. В. Андриченко и др.]; под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. 236 с.
6. Саморуков А. А. Стандарты антикоррупционной деятельности на государственной службе субъекта Российской Федерации: учебное пособие. Оренбург: Оренбургский государственный университет, ЭБС АСВ, 2016. 134 с.

REFERENCES

1. *Federal Law of 27.07.2004 no. 79-FZ "On State Civil Service of the Russian Federation"*. Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
2. *Decree of the Mayor of Moscow of 05.02.2010 no. 11-UM "On Monitoring Data Provided by Citizens Aspiring to Positions in State Civil Service in Moscow, and by Moscow Civil Servants, and Observance by Civil Servants of Moscow of Work-related Behavioral Requirements"*. Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
3. *Decree of the Mayor of Moscow of 27.09.2010 no. 68-UM "On Commissions Monitoring Observance of Behavioral Requirements by Civil Servants of Moscow and Settling Conflicts of Interest"*. Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
4. Information Letter of the Ministry of Labor and Social Security of 21.03.2016 no. 18-2/10/П/-1526. Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
5. Andrichenko L. V., et al., Habrieva T. Ya., editor. *Protivodejstvie Korrupcii v Sub"ektax Rossijskoj Federacii* [Combating Corruption in Constituent Entities of the Russian Federation]: *Scientific and Practical Teaching Aid*. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2013. 236 p. (In Russ.).
6. Samorukov A. A. *Standarty Antikorrupcionnoj Deyatel'nosti na Gosudarstvennoj Sluzhbe Sub"ekta Rossijskoj Federacii* [Anti-corruption Standards in Civil Service of a Constituent Entity of the Russian Federation]: *Teaching Aid*. Orenburg: Orenburg State University, 2016. 134 p. (In Russ.).

¹ На этот результат нацелена программа «Контроль исполнения законодательства в антикоррупционной сфере», запущенная с 2019 г. в Университете Правительства Москвы как часть дополнительного образования для государственных гражданских служащих. Программа помогает овладеть навыками, необходимыми для проведения процедуры проверки сведений о доходах. – *Прим. ред.*

**А. О. МУМРЕНКОВ**

советник Управления по вопросам
противодействия коррупции Департамента
региональной безопасности и противодействия
коррупции города Москвы

A. O. MUMRENKOV

Adviser of Directorate on Corruption Control
of Moscow Department of Regional Security
and Corruption Control

Контроль за расходами: процедура в деталях

Expenditure Control: Detailed Procedure

Контроль за расходами – важнейшая часть работы государственных органов по противодействию коррупции. Если гражданский служащий или его супруга (супруг) совершает сделку, сумма которой превышает порог, определенный законодательством, этот факт инициирует антикоррупционную проверку расходов и доходов служащего. Ответственный этап проверки – сбор сведений о материальном положении служащего. За информацией проверяющий сотрудник обращается в том числе в государственные органы и иные структуры. Он имеет право на получение таких сведений согласно федеральному законодательству и нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации. Но в актах не уточняется, каково должно быть содержание обращений, какие именно пояснения нужно получать. Не детализированы критерии для выявления коррупционной составляющей в проверяемых данных. Статья восполняет эти пробелы. В нее включены рекомендации из личного опыта автора, которые помогут правильно проводить контроль за расходами, собирать полноценные пакеты документов и составлять корректные заключения по результатам проверок.

Expenditure control is a top priority for the state bodies to combat corruption. If a civil servant or his/her spouse makes a purchase, which sum is over and above the threshold established by law, this fact will initiate an anti-corruption monitoring procedure of both expenditures and revenues of that particular civil servant. An important stage of the monitoring procedure is data acquisition of the civil servant's financial standing. The official in charge of the monitoring procedure turns to state bodies and other agencies for relevant information. He is entitled to getting that information by Federal Law and regulatory legal enactments of constituent entities of the Russian Federation. However this legislation is not specific on what the requests for information should specifically contain, and what specific disclosures are to be gained. The criteria for unveiling corruption element in the monitoring data is not specified. The present article seeks to bridge this gap. It contains recommendations based on the author's own first-hand experience, which will help execute expenses monitoring, assemble a full-fledged dossier and write a consistent monitoring report.



Ключевые слова: контроль за расходами, противодействие коррупции.

Key words: expenditure control, combating corruption.

Для цитирования: Мумренков А. О. Контроль за расходами: процедура в деталях // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 30–34.

For citation: Mumrenkov A. O. Expenditure Control: Detailed Procedure. *MMGU Herald*, 2020, no. 1, pp. 30-34. (In Russ.).

Цель данной статьи – дать как можно более полное представление о содержании процедуры контроля за расходами и о мероприятиях, которые проходят в обязательном порядке в государственных органах во время процедуры. Эти сведения нужны в первую очередь сотрудникам, отвечающим за антикоррупционную деятельность, но не имеющим достаточного практического опыта.

Для города Москвы процедура осуществления контроля за расходами регламентирована Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ [1] и указом Мэра Москвы от 21.03.2013 № 22-УМ [3]. Эти правовые акты наделяют проверяющего сотрудника правом получать необходимые сведения, направляя запросы в государственные органы и коммерческие организации. Однако они не разъясняют, каково должно быть содержание запросов. Какие именно материалы нужно запрашивать? О чем конкретно необходимо получить пояснения? Поэтому сотрудникам, ответственным за проверку, приходится полагаться на собственный опыт, опыт коллег и литературу.

Контроль за расходами – неотъемлемая часть работы по противодействию коррупции. Он, во-первых, позволяет принимать превентивные меры к лицам, являющимся субъектами этого законодательства. Во-вторых, он дает возможность обращаться в доход государства имущество, приобретенное на средства, которые получены незаконным способом. Строго говоря, знания о контроле за расхо-

дами полезны всем, кто состоит на государственной службе [5].

Проверку проводят в том случае, если служащий или его супруга (супруг) совершили сделку и ее сумма превысила совокупный доход супругов за три последних года, предшествующих отчетному году. Служащий обязан отобразить такую сделку в справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее – Справка), в разделе 2 (рис. 1). К Справке он прикладывает копию договора купли-продажи. Когда этот документ поступает на проверку, то сотрудник, выполняющий процедуру проверки, должен в первую очередь выяснить, нет ли в записях ошибки. Если в разделе 2 Справки информация о сделке имеется, необходимо установить, существуют ли реальные основания для заполнения этого раздела.

Контроль за расходами – неотъемлемая часть работы по противодействию коррупции

Действительно ли сумма отображенной сделки превысила доход за три года, предшествующих отчетному? Зачастую служащие предпочитают перестраховаться и вносят в Справку сведения о любых крупных покупках. Так, нередко они указывают расходы на приобретение автомобиля среднего ценового диапазона. Естественно, это дорогая покупка, но если потраченная сумма не превышает обозначенный порог, отмечать такую сделку в Справке не надо. Впрочем, подобная



РИС. 1. Сделки, требующие отражения в справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера [4]

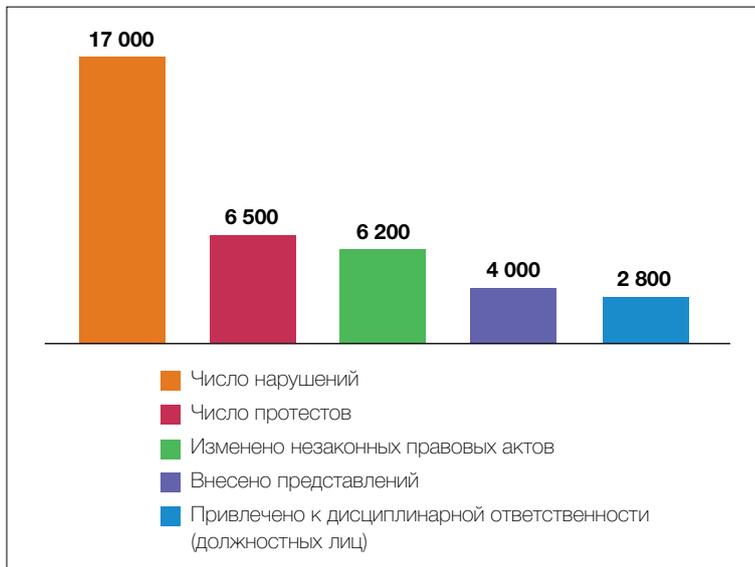


РИС. 2.

Результаты проверок соответствия расходов и доходов государственных гражданских служащих органами прокуратуры в 2013–2018 гг. в России [4]

запись не является нарушением, и от проверяющего сотрудника требуется лишь указать в заключении: основания для осуществления контроля за расходами отсутствуют.

Основанием для проведения проверки соотношения доходов и расходов служащего также станет информация, поступившая из правоохранительных органов, Общественной палаты, средств массовой информации, от политических партий. Конечно, в реальности эти сведения в основном приходят из органов прокуратуры (рис. 2).

Во время проверки (контроля за расходами) нужно установить источники средств, за счет которых была совершена сделка, и проанализировать рыночную цену сделки. Сначала необходимо получить пояснения и документы от проверяемого служащего. Это могут быть, к примеру, копия договора купли-продажи имущества родственников, доход от которой был передан служащему, расписка в денежном займе, договор кредитования или иные документы, подтверждающие получение денежных средств, которые использованы для совершения сделки. Очень важно, чтобы все документы были истребованы письменно. Дело в том, что результаты контроля за расходами в дальнейшем будут направлены на рассмотрение так называемой Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих города Москвы и урегулированию конфликта интересов (далее – Комиссия). Судя по личной практике, нередки случаи, когда во время заседания Комиссии служащий вступает в спор с сотрудником, проводившим проверку, и заявляет, что

его не просили предоставить те или иные документы. В результате складывается неблагоприятная ситуация: члены Комиссии не могут прийти к какому-либо выводу, поскольку материалов недостаточно. Они не могут дать корректную оценку действиям служащего во время проверки: способствовал он установлению истины или скрывал подлинные источники средств, которые, возможно, имеют незаконный характер. Запрос на поясняющие документы в письменном виде – это своего рода страховка для проверяющего и гарантия нормальной работы Комиссии.

Для примера можно разобрать процедуру контроля за расходами в случае покупки квартиры гражданским служащим. Сделка состоялась, и сведения о ней указаны в разделе 2 Справки, а сумма сделки превысила доход проверяемого лица и его супруга (супруги) за три года, предшествующих отчетному. Это является основанием для организации проверки доходов и расходов.

Процедуру контроля за расходами инициируют в том же порядке, что и процедуру проверки полноты и достоверности сведений о доходах [7]. Она также регламентируется указом Мэра Москвы от 15.02.2010 № 11-УМ [2]. Служащий, который проводит проверку, получает от проверяемого сотрудника сведения об источниках средств, за счет которых была приобретена квартира, и подтверждающие документы. Источниками средств служат, как правило, накопления, ипотечное кредитование, заем у физических лиц и т. п. Далее требуется установить реальную стоимость квартиры путем мониторинга открытых источников в Интернете, например на веб-сайтах, где размещены объявления о продаже недвижимости (Авито, ЦИАН, «Яндекс.Недвижимость» и т. д.).

Далее проверяющий сотрудник анализирует полученную информацию и изучает платежеспособность проверяемого служащего. Для этого нужно сделать ряд запросов в государственные органы, а также принять во внимание:

- трудовой стаж (позволит оценить объем средств, который мог быть накоплен служащим за период трудовой деятельности);
- наличие накоплений (суммы денежных средств на счетах в банках и сумма, хранящаяся в виде наличности);

- наличие налоговой нагрузки (на сотрудника могут быть оформлены, к примеру, транспортные средства с двигателями большой мощности, поэтому он ежегодно выплачивает большой налог);

- наличие алиментов (данную информацию нужно запросить в отделе бухгалтерии работодателя);

- наличие договоров на аренду жилого или нежилого помещения (учитываются съём жилья, аренда гаража и др.);

- прохождение обучения на платной основе (служащим или членами его семьи);

- другие финансовые затраты, которые можно подтвердить документально.

Если для совершения сделки служащий использовал заемные средства, желательно проанализировать платежеспособность займодавца. Следует предложить проверяемому сотруднику предоставить справку по форме 2-НДФЛ с места работы займодавца или иной документ, подтверждающий доход последнего. Нередко бывают ситуации, когда займодавец продает имущество (например, автомобиль), чтобы одолжить деньги для покупки квартиры. В таких случаях нужно попросить служащего предоставить копию договора купли-продажи этого имущества. Кроме того, служащий как минимум должен иметь расписку в получении денежных средств от займодавца. Важная деталь: безвозмездно полученные или заемные средства должны быть отражены в соответствующих разделах Справки (в разделе 1 «Сведения о доходах» или в разделе 6.2 «Срочные обязательства финансового характера»).

После того как все материалы проанализированы, можно переходить к составлению одного из двух выводов: «источники средств подтверждены и являются достаточными для приобретения квартиры» или «источники средств недостаточны и (или) недостоверны». Второе заключение означает, что в сведениях, полученных от проверяемого, усмотрен обман, который может повлечь за собой утрату доверия к служащему.

Результаты контроля за расходами рассматриваются на заседании Комиссии. Ее члены принимают одно из двух решений:

- признать, что сведения, представленные гражданским служащим в соответствии

с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ [1], являются достоверными и полными (расходы соответствуют доходам);

- признать, что сведения, представленные гражданским служащим в соответствии с частью 1 статьи 3 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ [1], являются недостоверными и (или) неполными (расходы не соответствуют доходам).

Во втором случае Комиссия рекомендует руководителю государственного органа применить к служащему конкретную меру ответственности и (или) направить материалы, полученные в результате проверки, в органы прокуратуры либо иные государственные органы в соответствии с их компетенцией.

Примечательная особенность контроля за расходами состоит в том, что данную процедуру нельзя не завершить (в отличие от процедуры проверки полноты и достоверности сведений о доходах). Возможна ситуация, когда проверяемый служащий понимает, что не сможет объяснить происхождение денежных средств, использованных для совершения сделки. Он решает уволиться до завершения процедуры контроля за расходами, полагая, что таким образом ему удастся избежать ответственности. У работодателя (государственного органа) нет правовых оснований для отказа служащему в увольнении по собственному желанию в связи с проводимой процедурой проверки. Поэтому сотрудника освобождают от должности. В этом случае проверяющий готовит доклад о том, что завершить проверку соотношения доходов и расходов невозможно. Далее все полученные материалы, в том числе упомянутый доклад, в течение 30 дней со дня увольнения проверяемого служащего направляются в органы прокуратуры для завершения процедуры контроля за расходами.

Автору приходилось много раз анализировать результаты проверок и многократно оказывать консультативно-методическую помощь сотрудникам, которые осуществляют контроль за расходами. Накопленный опыт позволяет сделать следующее заключение. В большинстве случаев проверки проводятся некачественно, и это происходит из-за того, что у проверяющих не хватает знаний о том, какие вопросы нужно задавать проверяемому и какие документы

истребовать. Проверяющие лица формулируют необъективные выводы, основанные отчасти на голословных утверждениях служащего, не подкрепленных документально. В итоге на рассмотрение Комиссии, как сказано выше, поступают неполные пакеты материалов по существу совершенной сделки. Нивелировать число таких исходов проверки поможет регулярное обучение сотрудников, ответственных за профилактику

коррупционных правонарушений [6]. Программы обучения, по нашему убеждению, необходимо составлять с опорой на практические знания экспертов, и обязательно в программу должны быть включены практические занятия. Это путь повышения качества антикоррупционных проверок, который приведет к исключению случаев злоупотребления служебным положением в органах государственной власти.



ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
2. Указ Мэра Москвы от 15.02.2010 № 11-УМ «О проверке сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы города Москвы, и государственными гражданскими служащими города Москвы, и соблюдения государственным гражданскими служащими города Москвы требований к служебному поведению». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
3. Указ Мэра Москвы от 21.03.2013 № 22-УМ «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона от 3 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
4. Контроль за соответствием расходов государственных и муниципальных служащих их доходам. Памятка // Генеральная прокуратура Российской Федерации [официальный сайт]. URL: http://genproc.gov.ru/upload/iblock/ce5/memo_1_2019.pdf (дата обращения: 04.02.2020).
5. Научно-практические основы обеспечения результативности деятельности контрольно-надзорных органов и пути повышения результативности их деятельности: монография / под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной. М.: Вузковский учебник: ИНФРА-М, 2016. 163 с. URL: <http://znanium.com/catalog/product/907965> (дата обращения: 10.01.2020).
6. Противодействие коррупции: учебник и практикум для академического бакалавриата / под общ. ред. Е. В. Охотского. 3-е изд. М.: Юрайт, 2018. 428 с. URL: <https://biblio-online.ru/book/protivodeystvie-korruptcii-412310> (дата обращения: 10.01.2020).
7. Синицын В. В. Основы проверки сведений о доходах // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 25–29.

REFERENCES

1. *Federal Law of 03.12.2012 no. 230-FZ "On Control of Persons' Filling Public Offices and Other Persons' Expenses to Match Their Incomes"*. Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
2. *Decree of the Mayor of Moscow of 15.02.2010 no. 11-UM "On Monitoring Data Provided by Citizens Aspiring to Positions in State Civil Service in Moscow, and by Moscow Civil Servants, and Observance by Civil Servants of Moscow of Work-related Behavioral Requirements"*. Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
3. *Decree of the Mayor of Moscow of 21.03.2013 no. 22-UM "On Measures to Realize Selected Provisions of Federal Law of 03.12.2012 no. 230-FZ "On Control of Persons' Filling Public Offices and Other Persons' Expenses to Match Their Incomes"*. Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
4. Control of Compliance of Expenditures of State and Municipal Civil Servants with Their Income. Quick Guide. *Prosecutor General of the Russian Federation* [official site]. Available at: http://genproc.gov.ru/upload/iblock/ce5/memo_1_2019.pdf (accessed: 04.02.2020).
5. Prokof'ev S. E., Panina O. V., editors. *Nauchno-prakticheskie osnovy obespecheniya rezul'tativnosti deyatel'nosti kontrol'no-nadzornykh organov i puti povysheniya rezul'tativnosti ikh deyatel'nosti* [Scientific and Practical Basis of Performance Management of Controlling Bodies and Ways of Enhancing Their Efficiency]: *Monograph*. Moscow: Vuzovskiy Uchebnik Publ.; INFRA-M Publ., 2016. 163 p. Available at: <http://znanium.com/catalog/product/907965> (accessed: 10.01.2020). (In Russ.).
6. Okhotskiy E. V., editor. *Protivodeystvie korruptcii: uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata* [Combating Corruption: Textbook and Case-book for Academic Learning Institutions Bachelor Programs]. 3rd ed. Moscow: Yurait Publ., 2018. 428 p. Available at: <https://biblio-online.ru/book/protivodeystvie-korruptcii-412310> (accessed: 10.01.2020). (In Russ.).
7. Sinitsyn V. V. The Basics of Conducting Revenue Verification Checks. *MMGU Herald*, 2020, no.1, pp. 25-29. (In Russ.).

**Г. А. СУЛЬДИНА**

заведующая кафедрой государственного управления и кадровой политики Университета Правительства Москвы, доктор экономических наук, профессор

G. A. SULDINA

Chair of Public Administration and HR Policy of Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University, Doctor of Economics, Professor

**О. Н. ЛЮБИНА**

заместитель заведующего кафедрой государственного управления и кадровой политики Университета Правительства Москвы

O. N. LYUBINA

Deputy Chair of Public Administration and HR Policy of Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University

Программа «Управление государственными услугами»: перспективы подготовки кадров для города

“Managing State Services” Program: Prospects of Training Specialists for the City Needs

Университет Правительства Москвы с 2017 г. осуществляет обучение студентов по программе бакалавриата «Управление государственными услугами». Программа разработана и реализуется при активном участии руководителей органов государственной власти города Москвы и ГБУ «Многофункциональные центры предоставления государственных услуг города Москвы». Различные виды практики, выездные занятия и экскурсии максимально погружают будущих специалистов в профессиональную деятельность, нацеливая их на качественное и эффективное предоставление услуг в интересах граждан.

Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University has been engaged in training bachelor students in “State Services Management” program since 2017. The program was developed and is being realized with active participation of heads of Moscow Government Bodies and State Budgetary Institution “Multiservice centers of Moscow”. All kinds of practical training sessions, field classes and excursions allow for maximum exposure of future specialists to their professional activity sphere poising them to quality and effective work in providing services in the interests of the citizens.



Ключевые слова: государственные и муниципальные услуги, управление государственными услугами, бакалавриат, профильные дисциплины, многофункциональный центр.

Key words: state and municipal services, state services management, Bachelor studies, major disciplines, multiservice center.

Для цитирования: Сульдина Г. А., Любина О. Н. Программа «Управление государственными услугами»: перспективы подготовки кадров для города // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 35–41.

For citation: Suldina G. A., Lyubina O. N. “Managing State Services” Program: Prospects of Training Specialists for the City Needs. *MMGU Herald*, 2020, no. 1, pp. 35-41. (In Russ.).

Одно из основных направлений в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления – предоставление государственных и муниципальных услуг. Город Москва нуждается в специалистах, которые способны обеспечивать по-настоящему высокий уровень сервиса и для жителей, и для гостей столицы. Такие кадры возможно подготовить, только следуя строгим требованиям к качеству обучающих программ. Университет Правительства Москвы на протяжении последних трех лет реализует образовательную программу бакалавриата «Управление государственными услугами» в направлении подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление».

Город Москва нуждается в специалистах, которые способны обеспечивать по-настоящему высокий уровень сервиса

Уже на этапе разработки было понимание, что программа будет перспективной, потому что сфера активно развивалась и нужны были специалисты, владеющие технологиями предоставления услуг. Бурное развитие информационно-коммуникационных технологий показывало, что необходимо развивать интернет-порталы и онлайн-сервисы, а значит, готовить профильных специалистов.

Н. В. Чистякова,
руководитель Учебного центра
«Мои документы»

В настоящее время по программе на первом, втором и третьем курсах Университета Правительства Москвы обучаются 74 студента. Каждому из них в первые дни учебного года предложили заполнить анкету, чтобы выявить степень осознанности выбора и понимания профильности программы. Анкета содержала три общих и достаточно простых (по мнению профессорско-преподавательского состава) вопроса: «Что такое государственные услуги?», «Что понимают под управлением государственными услугами?», «Что означает получение государственных услуг в электронной форме?».

В первый год работы по программе (в 2017 г.) на первый вопрос анкеты («Что такое государственные услуги?») только 9% первокурсников дали верный ответ. Остальные обучающиеся понятие «государственные услуги» отождествили с «услугами в сфере образования, здравоохранения, торговли», «социальными услугами», «удовлетворением потребностей» или даже «необходимыми потребностями людей». Следует отметить: при этом все студенты осознавали, что их последующая профессиональная деятельность будет ориентирована на органы государственной власти и местного самоуправления.

На второй год реализации программы (в 2018 г.) с формулированием верного определения справились 37,5% студентов-первокурсников. Они определили государственные услуги как «услуги, предоставляемые государством гражданам» или «совокупность услуг, обеспечиваемых государством». Примечательно, что 74% отметили: эти услуги направлены на улучшение жизни горожан.

Студенты третьего года набора (2019 г.) показали наибольшую осведомленность о сущности обсуждаемого понятия. Так, 66,7% опрошенных определили государственные услуги как «социально значимые услуги», «государственный сервис», «услуги, предоставляемые органами власти по запросам физических и юридических лиц». Однако и среди них были те, кто путал понятия «государственные услуги в сфере образования» и «образовательные услуги», «государственные услуги в сфере здравоохранения» и «медицинские услуги» и т. п.

Анализ ответов на первый вопрос анкеты, полученных за обозначенный трехлетний период, дает основание предположить, что развитие сферы государственных и муниципальных услуг, более широкая огласка в СМИ и рекламе, расширение перечня сервисов, предоставляемых многофункциональными центрами (МФЦ) «Мои документы», помогли жителям осознать важность работы государства с запросами граждан. Сегодня работа МФЦ «Мои документы» стала для Москвы востребованной необходимостью. Можно также ожидать, что оказание государственных и муниципальных услуг будет набирать популярность у молодежи в качестве профессиональной деятельности.

Невзирая на различия в знаниях о понятии «государственные услуги», студенты всех трех лет набора смогли правильно определить процесс управления государственными услугами (второй вопрос анкеты: «Что понимают под управлением государственными услугами?»). Их ответы включали классические функции управления: планирование, организацию, контроль, координацию и др. С позиции потенциальных руководителей анкетированные предполагали, что будут «формировать и структурировать перечень государственных услуг», «контролировать процесс их предоставления», «организовывать деятельность органов власти по предоставлению государственных услуг», «руководить процессом создания и выдачи документов», «повышать качество обслуживания потребителей», «способствовать развитию новых услуг», «выстраивать систему взаимодействия государства с гражданами и организациями».

Однако лучше всего студенты справились с третьим вопросом анкеты («Что означает получение государственных услуг в электронной форме?»). Представители поколения миллениума, выросшего в эпоху бурного и стремительного развития информационно-коммуникационных технологий, написали об «электронном взаимодействии с чиновниками», «использовании личного кабинета на портале государственных услуг», «получении государственной услуги посредством Интернета» и т. д.

Анкетирование также наглядно показало, что абитуриент, выбирая будущую профессию, в большой степени прислушивается к мнению взрослых – родителей или знакомых, рассказавших о перспективах сферы (родителям доверились 23% первокурсников, знакомым – 21%). Эти цифры подтверждают, что в возрасте 16–18 лет осознанный выбор будущей профессии готовы сделать далеко не все. Вместе с тем очень многие обучающиеся (41%) узнали о программе «Управление государственными услугами» из Интернета, просматривая официальные сайты вузов, знакомясь с различными программами высшего образования, читая отзывы студентов об учебных заведениях, исследуя специфику деятельности государственных гражданских служащих, специалистов МФЦ. Некоторые поступившие (15%) получили информацию о программе

благодаря приемной кампании Университета Правительства Москвы на днях открытых дверей, во время университетских суббот, выездных занятий в школы, при подаче документов в приемную комиссию. Следовательно, нужно продолжать использовать различные средства информирования, нацеленные как на взрослое поколение (на родителей), так и на молодое. В этом случае о программе, готовящей востребованных городом специалистов, узнает максимально возможное число потенциальных абитуриентов.

Абитуриент, выбирая будущую профессию, в большой степени прислушивается к мнению взрослых – родителей или знакомых

Программа бакалавриата по подготовке управленцев в сфере государственных услуг разрабатывалась в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» (уровень бакалавриата). В стандарте закреплена только одна профессиональная компетенция – ПК-24, относящаяся к исполнительно-распорядительному виду деятельности и непосредственно отражающая суть профиля программы: «владение технологиями, приемами, обеспечивающими оказание государственных и муниципальных услуг физическим и юридическим лицам». Однако именно эта компетенция проходит красной нитью через все профильные дисциплины программы бакалавриата [3]. Первой из них является дисциплина «Государственные и муниципальные услуги». Студенты с первого семестра получают представление о понятиях и классификации услуг и сервисной деятельности, знакомятся с существующими способами и подходами к организации обслуживания клиентов, обсуждают проблемы обеспечения качественного сервиса и перспективы его развития. По сути, они учатся оперировать понятиями, используемыми в сфере услуг, узнают, чем сфера услуг отличается от сферы государственных и муниципальных услуг.

К студентам для погружения их в профессиональную деятельность приглашают практикующих специалистов или руководителей. Они подробно знакомят обучаемых с сущностью государственных и муниципальных услуг, уполномоченными органами власти и задействованными организациями, с подходами к обеспечению процесса предоставления услуг.

Кроме того, студенты пишут курсовую работу, посвященную организационно-правовым аспектам предоставления государственных услуг в той или иной отрасли городского управления (в торговле, внешнеэкономической деятельности, природопользовании, строительстве, культуре и т. д.). Таким образом, уже в рамках первой профильной дисциплины учащиеся глубоко погружаются в тему. При сборе теоретического и эмпирического материала для курсовой работы они в деталях исследуют специфику заинтересовавшей их отрасли, особенности действующего в выбранной области законодательства, работу всех учреждений-участников, процессы и процедуры предоставления услуг, требуемые для получения документов, и др.

Очень важно на этапе первого знакомства с основами права показать обучающимся, что вся работа специалистов сферы государственного и муниципального управления осуществляется в строгом соответствии с действующим законодательством

На втором курсе подкрепление правовых знаний и умений студентов происходит в рамках дисциплины «Нормативное правовое обеспечение предоставления государственных и муниципальных услуг». Общая характеристика регламентирующих нормативных правовых актов, изучение Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», анализ федерального и регионального законодательства, изучение принципов и требований предоставления государственных и муниципальных услуг, прав заявителей и обязанностей предоставляющих услуги организаций – вот неполный перечень тем, раскрываемых на занятиях. Очень важно на этапе

первого знакомства с основами права показать обучающимся, что вся работа специалистов сферы государственного и муниципального управления осуществляется в строгом соответствии с действующим законодательством. Для того чтобы стать профессиональным управленцем, необходимо уметь правильно читать и трактовать нормативные правовые акты и корректно применять их в своей работе.

Следующий шаг в освоении профиля программы – изучение дисциплины «Регламентация и стандартизация предоставления государственных услуг». Для ее преподавания университет приглашает руководителей-практиков, чья деятельность непосредственно связана с разработкой соответствующих нормативных правовых актов. Студенты приобретают навыки и умения устанавливать сроки и определять последовательность административных процедур и административных действий при работе в органах власти, учатся соблюдать порядок взаимодействия с физическими или юридическими лицами, разрабатывают предложения по оптимизации административных регламентов.

Я преподаю студентам дисциплины «Регламентация и стандартизация предоставления государственных услуг» на втором курсе и «Контроль и мониторинг качества государственных услуг» на третьем курсе. Студенты, разрабатывая административные регламенты осуществления государственного контроля (надзора), прикасаются к другой стороне предоставления услуг, ставя себя на позицию контролирующих органов.

С. А. Артемов,
заместитель начальника Управления по предоставлению государственных услуг в жилищной сфере Департамента городского имущества города Москвы, кандидат экономических наук

Третий курс является наиболее насыщенным с позиции изучения профильных дисциплин. «Контроль и мониторинг качества государственных услуг», «Деятельность многофункциональных центров», «Межведомственное взаимодействие при оказании государственных услуг», «Государственные услуги и функ-

ции в социальной сфере» – это дисциплины, преподаваемые исключительно приглашенными руководителями органов власти или подведомственных организаций. Они помогают студентам максимально погрузиться в проблематику своей будущей профессии.

Предоставление услуг связано с использованием персональных данных, поэтому знание соответствующего раздела законодательства Российской Федерации является обязательным для специалистов. Студенты подробно изучают принципы и условия обработки персональных данных, вопрос их конфиденциальности и специальные категории. Они также получают представление об обязанностях как субъектов персональных данных, так и уполномоченных органов.

Дальнейшее расширение спектра государственных и муниципальных услуг, с которыми знакомятся студенты программы, происходит на четвертом году обучения в рамках дисциплин «Государственные услуги и функции в сфере городского хозяйства и имущественно-земельных отношений» и «Государственные услуги и функции в сфере строительства и отраслях экономики». Так же, как и в случае дисциплины «Государственные услуги и функции в социальной сфере», со студентами занимаются руководители отраслевых управленческих структур федерального и регионального уровней. Теоретические знания подкрепляются наглядными примерами и разбором кейсов из практики.

Завершающая профильная дисциплина – «Зарубежный опыт предоставления государственных услуг» – позволяет оценить достигнутый Российской Федерацией и городом Москвой уровень предоставления государственных услуг в сравнении с ведущими странами Европы и Америки.

Обязательная составляющая учебного плана – учебная практика для получения первичных профессиональных умений и навыков. Студенты проходят ее после первого и второго курсов обучения.

Первая учебная практика организуется в МФЦ города Москвы или Московской области. Обучающиеся выполняют в течение двух недель работу помощников универсальных специалистов или администраторов, соприкасаясь со спецификой деятельности учреждения,

осваивая технологии общения с посетителями и алгоритмы действий в конфликтных, нестандартных или проблемных ситуациях. Они заучивают речевые обороты и правила доброжелательного общения, принесения извинений или корректного отказа в предоставлении информации.

Предоставление услуг связано с использованием персональных данных, поэтому знание соответствующего раздела законодательства Российской Федерации является обязательным для специалистов

Во время первой практики обучаемым также предоставляется возможность сыграть роль «тайного покупателя», обратившегося за услугой в МФЦ. Можно просто запрашивать государственные услуги и оценивать качество их предоставления, а можно создавать конфликтные ситуации, якобы не имея полного комплекта документов, делая заведомые ошибки при написании заявлений и т. д. Цель «тайного покупателя» – мониторинг эффективности и уровня обслуживания в МФЦ и, как следствие, обучение некоторым техникам мониторинга и анализа.

Центры госуслуг «Мои документы» организуют проведение учебной и производственной практики, в ходе которой студенты не только знакомятся с технологиями предоставления услуг и корпоративной культурой учреждения, но и учатся разрешать конфликтные ситуации, противостоять стрессам, работать на результат.

Н. В. Чистякова,
руководитель Учебного центра
«Мои документы»

На втором курсе учебная практика проводится в органах исполнительной власти Российской Федерации и города Москвы, администрациях муниципальных образований, в структурных подразделениях, ответственных за предоставление государственных и муниципальных услуг, работу с обращениями граждан. Под руководством действующих государственных гражданских и муниципальных служащих студенты

осваивают специфику предоставления услуг в различных сферах жизнедеятельности города или поселения. Кроме того, практика знакомит их в общем виде с профессиональной служебной деятельностью руководителей и специалистов органов власти, особенностями отношений с гражданами и институтами гражданского общества.

Процесс обучения в течение года – это не только лекции, семинары и практикумы, но и достаточно большой объем выездных занятий

Как сказано выше, наибольшее количество профильных дисциплин приходится на третий год обучения. Поэтому производственная практика в конце третьего курса является наиболее серьезной и продолжительной. В течение месяца студенты не только закрепляют полученные знания, но и имеют возможность приобрести новые компетенции, необходимые для выполнения должностных обязанностей на высоком профессиональном уровне. На этом этапе обучаемые определяют тематику выпускных квалификационных работ, разработкой и написанием которых они будут заниматься на четвертом курсе. Согласовать свои идеи по углублению или развитию темы исследования студенты смогут во время производственной (преддипломной) практики в последнем семестре.

Процесс обучения в течение года – это не только лекции, семинары и практикумы, но и достаточно большой объем выездных занятий. Они проходят в различных управленческих структурах и организациях. На первом курсе по согласованию с руководством МФЦ города Москвы для студентов традиционно организуют две экскурсии. Первая – во Флагманский центр «Мои документы» в Центральном административном округе города Москвы. Студентов знакомят с историей создания учреждения, спектром предоставляемых услуг, рабочими и информационными зонами, условиями работы сотрудников, корпоративной культурой и правилами «искреннего сервиса». Следует отметить, что данное мероприятие производит

на студентов-первокурсников очень сильное впечатление, поскольку Флагманский центр является образцовым. Просторное, современное, хорошо оборудованное помещение – комфортное место и для сотрудников, и для посетителей. После экскурсии большинство студентов выражают желание пройти здесь учебную практику.

Вторая экскурсия проходит в Учебном центре МФЦ города Москвы и имеет не только познавательный, но и обучающий характер. Вместе с тренерами учебного центра студенты, объединившись в команды, выполняют различные интеллектуальные задания и составляют информационную карту «Карьерный путь в ГБУ МФЦ». В процессе игры они не только знакомятся с психологическими аспектами работы универсальных специалистов и руководителей МФЦ – они развивают личностные качества, полезные для будущей профессиональной деятельности, преодолевают свои страхи, экспериментируют. Кроме того, они получают опыт корпоративного обучения и развития.

Студенты второго курса посещают Дворец центров государственных услуг городского значения, расположенный на ВДНХ. Расширенный спектр услуг, а также особое расположение (павильон ВДНХ «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика»), атмосфера дружелюбия и комфорта, царящая в историческом здании, делают дворец передовым учреждением. Среди выпускников программы он считается достаточно привлекательным местом трудоустройства.

Будущие специалисты, ориентированные на работу в государственных управленческих структурах, также знакомятся с единственным в своем роде проектом «Город великих людей». Интерактивные исторические выставки, создаваемые в рамках проекта, – совместная деятельность МФЦ города Москвы и Главного архивного управления города Москвы. Задача проекта – показать, что предоставление государственных услуг – не просто кропотливый ежедневный труд, а работа с людьми, которая влияет на их судьбы – судьбы жителей столицы. Ради повышения качества жизни горожан как раз и трудятся представители власти и сотрудники МФЦ [1].

Выездные занятия на третьем и четвертом курсах организуются в органах государственной власти Российской Федерации и города Москвы. Студенты погружаются в корпоративную культуру института государственной гражданской службы, изучают систему его взаимоотношений, осознают необходимость эффективно исполнять обязанности, соблюдать ограничения и запреты в процессе решения государственных задач.

Программа интересная, насыщенная реальными кейсами из практики деятельности органов государственной власти. Мне представляется, что успешные выпускники смогут внести в сферу предоставления государственных услуг по-настоящему ценные идеи и пополнить институт государственной гражданской службы компетентными специалистами.

С. А. Артемов,
заместитель начальника Управления по предоставлению государственных услуг в жилищной сфере Департамента городского имущества города Москвы, кандидат экономических наук

С момента запуска программы прошло три года. Выпуск бакалавров состоится че-

рез год. Тогда анализ результатов государственной итоговой аттестации, последующего трудоустройства и работы выпускников позволит в полной мере оценить эффективность обучения. Однако уже сегодня можно с уверенностью говорить о роли Университета Правительства Москвы в развитии сферы предоставления государственных и муниципальных услуг в столице. Университет, принимая участие в подготовке профильных специалистов, своей работой способствует реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [2]. Квалифицированные выпускники программы, по нашему мнению, смогут обеспечить достижение ключевых показателей, заявленных в майских указах Президента Российской Федерации. Среди них: 90% уровня удовлетворенности граждан нашей страны качеством предоставления государственных и муниципальных услуг; 90% граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по экстерриториальному принципу; 70% граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

§ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Громова Е. Г. 100% населения столицы имеют доступ к государственным услугам // Вестник Университета Правительства Москвы. 2018. № 1. С. 5–8. URL: https://mguu.ru/wp-content/uploads/2018/03/Vestnik_cover_1_2018_30.02.18_web.pdf (дата обращения: 08.11.2019).
2. Сульдина Г. А., Любина О. Н. Качество предоставления государственных и муниципальных услуг: критерии оценки и направления совершенствования // Вестник Университета Правительства Москвы. 2018. № 1. С. 9–15. URL: https://mguu.ru/wp-content/uploads/2018/03/Vestnik_cover_1_2018_30.02.18_web.pdf (дата обращения: 08.11.2019).
3. Сульдина Г. А., Любина О. Н., Владимиров С. А. Управление государственными услугами: учебно-методическое пособие. М.: РУСАЙНС, 2018. 174 с.

REFERENCES

1. Gromova E. G. 100% of the Capital's Population Have Access to State Services. *MMGU Herald*, 2018, no. 1, pp. 5-8. Available at: https://mguu.ru/wp-content/uploads/2018/03/Vestnik_cover_1_2018_30.02.18_web.pdf (accessed: 08.11.2019). (In Russ.).
2. Suldina G. A., Lyubina O. N. Quality of State and Municipal Services: Evaluation Criteria and Upgrading Directions. *MMGU Herald*, 2018, no. 1, pp. 9-15. Available at: https://mguu.ru/wp-content/uploads/2018/03/Vestnik_cover_1_2018_30.02.18_web.pdf (accessed: 08.11.2019). (In Russ.).
3. Suldina G. A., Lyubina O. N., Vladimirova S. A. *Upravlenie gosudarstvennymi uslugami* [State services management]: *Teaching and Methodical Aid*. Moscow: RUSCIENSE Publ., 2018. 174 p. (In Russ.).



УДК 352.073.544(470-25):35.072.6

А. Г. ОГАНЕСЯН

начальник Управления государственной службы и кадров
Государственной инспекции по контролю за использованием
объектов недвижимости города Москвы

A. G. OGANESYAN

Head of Directorate on Public Administration and HR of Moscow
State Inspectorate for Control over the Use of Non-residential City
Premises

Совершенствование знаний государственных гражданских служащих как путь снижения коррупционных рисков

Improving the Knowledge of State Civil Servants as a Way of Reducing Risks of Corruption

Наличие коррупционной составляющей в сфере контроля за объектами недвижимости – бесспорно, существующий факт. Он создает необходимость в повышении правовой грамотности государственных гражданских служащих в вопросах противодействия коррупции. Проводимая в связи с этим антикоррупционная деятельность внутри Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы подразумевает активную работу. В соответствии с указом Мэра Москвы от 09.06.2010 № 40-УМ разработаны четкие алгоритмы действий, позволяющие предупредить совершение преступлений. Они помогают государственным гражданским служащим правильно реагировать в сложных ситуациях. При получении коррупционного предложения государственный гражданский служащий должен немедленно обратиться в правоохранительные органы и уполномоченные структурные подразделения, чтобы запустить процедуру проверки факта нарушения антикоррупционного законодательства Российской Федерации. Кроме неукоснительного следования порядку, изложенному в указе Мэра Москвы, для более эффективного предотвращения коррупционных правонарушений следует вводить новые меры, направленные на обучение и воспитание личности государственных гражданских служащих.

Corrupt practices in the field of supervision of the real estate property are an indisputable fact of life. They call for improvements in legal literacy of state civil servants in terms of corruption. The anti-corruption work within the State Inspection of the use of real estate property implies active engagement of state civil servants. Pursuant to the Mayor's Decree of 09.06.2010 no. 40-UM clearcut algorithms were elaborated that make it possible to avert crime. They help civil servants make right decisions in precarious situations. If approached with a corrupt scheme proposal a civil servant must immediately turn to the law enforcement bodies and other authorized agencies to launch investigation procedure of anti-corruption legislation violation. Apart from strictly observing the procedure as set forth in the Mayor's Decree, in order to further prevent corrupt practices, it is imperative to introduce new measures aimed at character education of state civil servants.



Ключевые слова: склонение к коррупционным действиям, антикоррупционная деятельность.

Key words: inducement to corrupt conduct, anti-corruption activities.

Для цитирования: Оганесян А. Г. Совершенствование знаний государственных гражданских служащих как путь снижения коррупционных рисков // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 42–46.

For citation: Oganesyana A. G. Improving the Knowledge of State Civil Servants as a Way of Reducing Risks of Corruption. *MMGU Herald*, 2020, no. 1, pp. 42-46. (In Russ.).

В Университете Правительства Москвы реализуются три программы повышения квалификации государственных служащих, посвященные противодействию коррупции. Все они направлены на повышение грамотности государственных служащих, отвечающих за антикоррупционные мероприятия. Обучение по программам прошли 402 человека. В 2019 г. была открыта программа для руководителей «Система мероприятий по противодействию коррупции в органах исполнительной власти города Москвы». Ее освоили 27 государственных гражданских служащих.

М. В. Талан,
начальник Управления обучения государственных
и муниципальных служащих Университета
Правительства Москвы, кандидат психологических наук

В опросы противодействия коррупции являются одними из приоритетных в работе контрольно-инспекторских подразделений Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы¹ (далее – Госинспекция по недвижимости). Приоритетность их вполне оправданна. Существует повышенный риск склонения государственных гражданских служащих (далее – гражданских служащих) Госинспекции по недвижимости к совершению коррупционных действий. Причина в том, что от их решения относительно того или иного проверяемого объекта недвижимости зависит дальнейшая деятельность заинтересованных лиц. Вместе с тем гражданские служащие должны уметь адекватно реагировать на ситуацию склонения их к коррупционному правонарушению. Им нужно знать последствия каждого из возможных вариантов поведения [5].

Получение коррупционного предложения – дестабилизирующий фактор. Поэтому на такой случай должен быть четкий

¹ В 2019 г. в нашем журнале была опубликована обзорная статья о деятельности и зонах ответственности Госинспекции по недвижимости: Овчинский В. А. Московская недвижимость под контролем // Вестник Университета Правительства Москвы. 2019. № 2. С. 6–10. URL: https://mguu.ru/wp-content/uploads/2019/07/Vestnik_02_44_web.pdf (дата обращения: 26.12.2019). – *Прим. ред.*

Следование указу Мэра Москвы – один из способов противодействия коррупции и защиты от недобросовестных граждан

и внятный алгоритм действий, а также доступ к всесторонней помощи от представителя нанимателя или ответственного лица. В 2010 г. Мэром Москвы был подписан указ, в котором изложен порядок уведомления о фактах склонения гражданского служащего к совершению описываемых правонарушений [1]. Следование указу Мэра Москвы – один из способов противодействия коррупции и защиты от недобросовестных граждан, использующих клевету и шантаж при взаимодействии с гражданскими служащими.

В указе подробно и последовательно описаны шаги, которые гражданскому служащему необходимо совершить в случае, если он оказывается в рискованной ситуации, связанной с коррупционными действиями. Госинспекция по недвижимости уже сталкивалась с вышеобозначенными фактами и владеет достаточным опытом применения названного указа Мэра Москвы, чтобы поделиться им с гражданскими служащими других органов исполнительной власти.

На практике первые шаги, которые должен предпринять гражданский служащий Госинспекции по недвижимости, получивший

коррупционное предложение, – это незамедлительно, в течение одного рабочего дня:

1) проинформировать правоохранительные органы (как правило, ближайший ОМВД) о факте обращения с целью склонения к совершению коррупционного правонарушения и одновременно заполнить форму уведомления, разработанную Управлением государственной службы и кадров Госинспекции по недвижимости;

2) доставить готовое уведомление любым доступным способом представителю нанимателя. Это нужно сделать через ответственных лиц в Управлении государственной службы и кадров Госинспекции по недвижимости, которые уполномочены вести прием и регистрацию уведомлений о фактах склонения к коррупционным действиям.

В Госинспекции по недвижимости в 2018–2019 гг. на рассмотрение поступило семь уведомлений о случаях обращения к гражданскому служащему с целью склонения к совершению коррупционного правонарушения

Согласно отчетам об исполнении мероприятий, предусмотренных Планом противодействия коррупции в городе Москве на 2018–2020 гг. [3, 4], в Госинспекции по недвижимости в 2018–2019 гг. на рассмотрение поступило семь уведомлений о случаях обращения к гражданскому служащему с целью склонения к совершению коррупционного правонарушения. Были проведены проверки для выявления причин и обстоятельств названных ситуаций. Материалы были переданы в Департамент региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы.

Гражданский служащий доставляет уведомление лично либо для оперативности может переслать его через коллег, отправить по электронной почте или воспользоваться иным

способом передачи документов. Следует отметить, что в официальную форму уведомления должны быть внесены сведения, перечисленные в приложении 2 к указу Мэра Москвы [1]. Вместе с уведомлением необходимо передать материалы, подтверждающие обстоятельства обращения к гражданскому служащему с целью склонения к коррупционным действиям. С момента поступления уведомления представители Управления государственной службы и кадров Госинспекции по недвижимости начинают оказывать помощь гражданскому служащему в его дальнейших действиях, чтобы обеспечить правильное и своевременное исполнение положений вышеназванного указа Мэра Москвы.

Уведомление в тот же день регистрируется в Журнале регистрации уведомлений о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего Госинспекции по недвижимости к совершению коррупционных правонарушений. (Такой журнал должен быть оформлен в соответствии с приложением 3 указа Мэра Москвы [1].) Далее уведомление незамедлительно поступает начальнику Госинспекции по недвижимости В. А. Овчинскому, который будет принимать решение о проверке сведений, содержащихся в документе. Одновременно копия зарегистрированного уведомления поступает в Департамент региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы. Факт получения документа регистрируется.

Если начальник Госинспекции по недвижимости принимает положительное решение о проверке, то не позднее следующего рабочего дня с момента поступления уведомления от гражданского служащего Управление государственной службы и кадров Госинспекции по недвижимости подготавливает приказ о начале проверки.

В приказе утверждается состав комиссии для рассмотрения и принятия решения по данному вопросу. Гражданского служащего, направившего уведомление, информируют о начале проверки в письменной форме.

Начальник Управления государственной службы и кадров Госинспекции по недви-

жимости и члены комиссии проводят беседу с гражданским служащим. Ее цель – детально изучить все обстоятельства произошедшего события. Сведения, сообщаемые гражданским служащим, записываются. По окончании беседы он знакомится с записью и подтверждает ее полноту и достоверность. Если гражданский служащий не согласен с текстом, он вносит свои дополнения или изменения.

На основании информации, полученной в ходе беседы, и прочих имеющихся материалов готовится письменное заключение о результатах служебной проверки. Его подписывают все члены комиссии, а гражданский служащий – в части ознакомления. Положения, которые должны быть в заключении о результатах проверки, перечислены в указе Мэра Москвы [1].

Далее письменное заключение, содержащее обоснованные выводы о целесообразности привлечения гражданского служащего к ответственности, со всеми материалами поступает на рассмотрение начальнику Госинспекции по недвижимости. Он принимает решение о необходимости (отсутствии необходимости) передать материалы проверки в правоохранительные органы. (Данное решение должно быть принято не позднее следующего рабочего дня с момента поступления результатов проверки.)

Копия заключения, материалы проверки, ее результаты и принятое решение (в письменном виде) в течение одного рабочего дня с момента принятия обозначенного решения поступают в Департамент региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы.

Ответственность, предусмотренная за совершение коррупционных правонарушений, известна, и сведения о ней транслируются регулярно. Распространение информации о последствиях противоправных действий, несомненно, оказывает сдерживающее влияние. Однако для более эффективного предупреждения коррупционных правонарушений необходимо вводить ме-

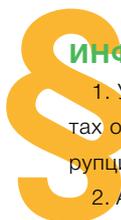
ры по стимулированию гражданских служащих, которые готовы своевременно и полно раскрывать информацию о фактах склонения их к совершению коррупционных правонарушений.

Необходимо вводить меры по стимулированию гражданских служащих, которые готовы своевременно и полно раскрывать информацию о фактах склонения их к совершению коррупционных правонарушений

Таким образом, для продуктивного предотвращения случаев нарушения антикоррупционного законодательства Российской Федерации нужен комплексный подход, включающий в себя:

- дополнительное обучение гражданских служащих;
- разработку методик и программ, повышающих уровень самосознания гражданских служащих [2];
- автоматизацию рабочих процессов и регламентацию деятельности инспекторов;
- личные беседы с гражданскими служащими, проводимые лицами, ответственными за антикоррупционную деятельность;
- одобрение и стимулирование гражданских служащих, которые своевременно и полно раскрывают информацию о фактах склонения их к совершению коррупционных правонарушений.

Четкое следование положениям указа Мэра Москвы [1], регулярное информирование гражданских служащих об ответственности за противоправные действия, а также положительное мотивирование – все эти меры в комплексе позволят минимизировать риск совершения коррупционных действий в государственных учреждениях. Несомненно, положительную роль сыграет также воспитание в гражданских служащих гордости за свою профессию и работу на благо города.



ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Указ Мэра Москвы от 09.06.2010 № 40-УМ «О типовом порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения государственного гражданского служащего города Москвы к совершению коррупционных правонарушений». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».

2. Антикоррупционная политика: юридический словарь-справочник / под ред. А. В. Малько, И. Н. Коновалова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2017.

3. Информация по исполнению Госинспекцией по недвижимости мероприятий, предусмотренных Планом противодействия коррупции в городе Москве на 2018–2020 годы / Государственная инспекция по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/ggi/anticorruption/plany-doklady-otchety-obzory-statisticheskaja-informatciia-po-voprosam-protivodeistviia-korruptcii/view/233129220> (дата обращения: 17.01.2020).

4. Отчет об исполнении мероприятий, предусмотренных Планом противодействия коррупции в городе Москве на 2018–2020 годы / Государственная инспекция по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/ggi/anticorruption/plany-doklady-otchety-obzory-statisticheskaja-informatciia-po-voprosam-protivodeistviia-korruptcii/view/233129220> (дата обращения: 17.01.2020).

5. Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С. Б. Иванов, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2018. 384 с. URL: <http://znanium.com/catalog/product/922657> (дата обращения: 09.01.2020).

REFERENCES

1. *Decree of the Mayor of Moscow of 09.06.2010 no. 40-UM "On Standard Operating Procedure of Notifying an Employer About Facts of Inducing a Civil Servant of the City of Moscow to Committing Corrupt Wrongdoings"*. Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).

2. Mal'ko A. V., Konovalova I. N., editors. *Antikorrupsionnaya politika [Anti-corruption Policy]: Law Reference Book*. 2nd edition, upd. and rev. Moscow: Prospekt Publ., 2017. (In Russ.).

3. Moscow State Inspectorate for Control over the Use of Non-residential City Premises. Information on State Inspection for Real Estate Performance in Terms of Anti-corruption Measures as Provided for in the Anti-corruption Practices in Moscow Plan for 2018-2020. *Moscow Mayor's Official website*. Available at: <https://www.mos.ru/ggi/anticorruption/plany-doklady-otchety-obzory-statisticheskaja-informatciia-po-voprosam-protivodeistviia-korruptcii/view/233129220> (accessed: 17.01.2020).

4. Moscow State Inspectorate for Control over the Use of Non-residential City Premises. Report on Measures Implementation as Provided for in the Anti-corruption Practices in Moscow Plan for 2018-2020. *Moscow Mayor's Official website*. Available at: <https://www.mos.ru/ggi/anticorruption/plany-doklady-otchety-obzory-statisticheskaja-informatciia-po-voprosam-protivodeistviia-korruptcii/view/233129220> (accessed: 17.01.2020).

5. Ivanov S. B., Khabrieva T. Ya., Chikhanchin Yu. A., et al., Khabrieva T. Ya., editor. *Protivodejstvie korruptsii: novye vyzovy [Combating Corruption: New Challenges]: Monograph*. M.: Institute of Legislation and Comparative Legal Studies under the Government of the Russian Federation. Moscow: INFRA-M Publ., 2018. 384 p. Available at: <http://znanium.com/catalog/product/922657> (accessed: 09.01.2020). (In Russ.).



К. Н. ЦАРАНОВ

начальник Управления развития отраслевых образовательных программ
Университета Правительства Москвы, кандидат медицинских наук

K. N. TSARANOV

Head of Department of Sectoral Educational Programs Development
of Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University,
PhD in Medicine



О. А. КОМОЛОВА

Директор Центра программ МРА в здравоохранении Университета
Правительства Москвы

O. A. KOMOLOVA

Director of Center for MPA and Healthcare Programs of Moscow
Metropolitan Governance Yury Luzhkov University



А. Г. ТАРБАСТАЕВ

Начальник сектора исследования и разработок отраслевых
образовательных программ Университета Правительства Москвы,
кандидат медицинских наук

A. G. TARBASTAEV

Head of Sector for Research and Development of Sectoral Educational
Programs of Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University,
PhD in Medicine

Управление по-новому в медицине: стажировки для руководителей медицинских организаций

Management in Medicine the Novel Way: Internships for Heads of Medical Institutions



Ключевые слова: стажировки для руководителей, профессиональная переподготовка, отраслевые образовательные программы, здравоохранение.

Key words: internships for managers, professional retraining, sectoral educational programs, healthcare.

Для цитирования: Царанов К. Н., Комолова О. А., Тарбастаев А. Г. Управление по-новому в медицине: стажировки для руководителей медицинских организаций // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 47–52.

For citation: Tsaranov K. N., Komolova O. A., Tarbastaev A. G. Management in Medicine the Novel Way: Internships for Heads of Medical Institutions. *MMGU Herald*, 2020, no. 1, pp. 47-52. (In Russ.).

Реформа здравоохранения в России идет уже более 20 лет. Вопросы, касающиеся эффективности работы системы здравоохранения, применения управленческих технологий, формирования среды для проведения реформ и развития персонала, по-прежнему остаются актуальными. В разработке управленческих стратегий руководители системы здравоохранения, главные врачи медицинских организаций города Москвы учитывают не только российский, но и зарубежный опыт. Университет Правительства Москвы сформировал систему зарубежных стажировок для руководителей медицинских организаций и успешно реализует обмен управленческими практиками между московскими врачами и их коллегами из разных стран мира. Стажировки помогают развивать способность конструктивно действовать в ситуациях неопределенности, поддерживают мотивацию к познанию, умению оценивать результаты через разные каналы восприятия. Именно такой подход позволяет двигаться вперед и применять полученные знания к развитию отечественных медицинских организаций.

Healthcare reform in Russia has been going on for over a decade. Matters of healthcare system effectiveness, the use of managerial technologies, shaping the environment for conducting the reform and personnel development are still an open issue. In shaping managerial strategies the leaders of healthcare system, Chief physicians of Moscow medical institutions are taking account of not only Russia's own, but also foreign best practices. Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University has set up a system of foreign study trips for heads of medical institutions, and is swimmingly realizing exchanges of managerial practices among Moscow doctors and their colleagues in various countries. Study trips help develop skills of constructive course of action under situations of uncertainty, uphold motivation for acquiring new knowledge, develop ability to evaluate results through diverse perceptual channels. It is this approach that allows to move ahead and use newly acquired knowledge for the benefit of national medical organizations.

Реформа здравоохранения в России идет уже более 20 лет. Возникают всё новые вопросы, касающиеся эффективности работы системы здравоохранения, применения управленческих технологий, формирования среды для проведения реформ и развития персонала. Это объяснимо, поскольку меняется общество, меняется спектр используемых техник и методов. В последние годы особенно актуален вопрос о подходе к управлению системой здравоохранения. Руководители медицинских организаций должны быть профессионалами, которые владеют навыками организации командной работы, развития персонала, управления экономикой медицинской организации, применения правовых знаний в медицинской деятельности. Россия в разработке управленческих стратегий не только опирается на собственный опыт, но готова воспринимать мировой опыт развития медицинских учреждений. Именно такой подход позволит нам двигаться вперед.

В Университете Правительства Москвы идея подготовки высококлассных специалистов была принята к реализации, и вскоре здесь началось обучение главных врачей медицинских организаций. В 2014 г. Управление развития отраслевых образовательных программ МГУУ открыло программу профессиональной переподготовки для получения дополнительной квалификации «Специалист по государственному и муниципальному управлению – Master of Public Administration (MPA)» со специализацией «Управление в здравоохранении». Один из вызовов, на которые университет отвечает созданием названной образовательной программы, – научить слушателей программы определять приоритеты в развитии здравоохранения и выбирать оптимальные пути решения поставленных задач. Руководители медицинских организаций должны быть готовы к работе в условиях глобально взаимосвязанных медицинских практик, иметь навыки управления разнообразным мультикультурным сообществом [4]. Поми-

мо прохождения цикла курсов в стенах университета под руководством лучших экспертов-практиков слушатели программы выезжают в клиники Москвы и на международные стажировки (рис. 1). Они имеют возможность ознакомиться с системами организации здравоохранения в европейских и азиатских странах, таких как Чехия, Испания, Сингапур, Италия, Нидерланды, Турция, Корея.

Стажировки развивают компетентность главного врача как управленца. Они фундаментально меняют его отношение к своему делу, воздействуют на его систему оценки окружающей действительности. Именно межкультурное общение развивает способность к такой адаптации. Мы смотрим на мир через призму культурных традиций своего окружения, собственных предположений и убеждений. Большое число этих постулатов мы даже не осознаем. Опыт погружения в другую среду при прохождении стажировки с большей вероятностью помогает добиться личностных изменений. Изучение другой культуры – самый эффективный способ узнать о себе, разобраться в понимании собственных ценностей, культуры и собственных взглядов [2].

Многие российские руководители понимают, что им необходимо научиться быстро и безболезненно перестраиваться, реагируя на обновления в мире и, следовательно, в системе здравоохранения. Однако из-за череды неотложных дел они часто не могут организовать собственное обучение, вынуждены отложить задачу развития навыков адаптации на неопределенный срок.

Стажировки по программе переподготовки предполагают освоение нескольких важнейших навыков, необходимых для руководителя:

- способность конструктивно действовать в ситуациях неопределенности;
- толерантное отношение к представителям других культур;
- поддержание мотивации к познанию (любопытство и открытость);
- умение оценивать результаты через другие каналы восприятия;



РИС. 1.

Слушатели программы «Специалист по государственному и муниципальному управлению» (специализация «Управление в здравоохранении») на стажировке в Барселоне (Испания) (2016 г.)

- способность абстрагироваться от субъективной оценки ситуации.

Опыт погружения в другую культурную среду помогает большинству обучающихся добиться изменений в собственном поведении. Это позволяет руководителю лучше понимать свое окружение, определить причины неудач и условия достижения успеха при организации работы в своем медицинском учреждении.

Стажировки развивают компетентность главного врача как управленца. Они фундаментально меняют его отношение к своему делу

Стажировки очень интенсивны. Их формат – пять рабочих дней с посещением двух клиник ежедневно, встречами с топ-менеджментом этих медицинских организаций, организаторами здравоохранения, руководителями страховых фондов. Программа стажировки состоит из нескольких модулей.

Модуль 1. Система здравоохранения страны. Эти занятия проводятся действующими руководителями министерства здравоохранения того государства, где проходит стажировка.

Модуль 2. Посещение медицинских организаций. В каждой клинике – встреча с высшим звеном менеджмента и экскурсия в больницы (детские и взрослые), поликлиники или

кабинеты врачей общей практики, реабилитационные центры, роддома, стоматологические клиники, хосписы.

Модуль 3. Посещение офиса страховой компании и встреча с руководителями.

Стажировки помогают руководителю увидеть направления развития и совершенствования работы в своем учреждении

Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН совместно с НИИ организации здравоохранения и медицинского менеджмента проводил опрос, посвященный обучению и работе кадров системы здравоохранения в Москве. Один из вопросов затрагивал профессиональную переподготовку и повышение квалификации руководителей и специалистов. Исследование проходило в виде интервью экспертов (главных врачей и организаторов здравоохранения). Все девять опрошенных экспертов заявили о том, что стажировки помогают руководителю увидеть направления развития и совершенствования работы в своем учреждении. Они позволяют определить приоритетность изменений исходя из целей клиники, ориентированных на пациента и сотрудников.

Мнения нескольких экспертов¹ [1]:

У меня стажировки были в Чехии, Испании, Корею. Наши специалисты ничем не уступают зарубежным – я могу оценить итоговый результат. Есть такой нюанс: у нас на амбулаторной сети в первичной системе не очень приветствуется, когда человек занимается наукой – якобы наукой ты можешь заниматься только в стационаре. Это тоже неправильно. Единицы занимаются наукой в поликлиниках. Корейский опыт: у них 50 лет назад была война с Японией. После нее завели такое правило: во всех отраслях занимаются наукой. Каждый, независимо от того, есть у него способности или нет, должен

заниматься наукой. Поэтому сейчас во всех сферах, в том числе и в медицине [происходит] прорыв. Нам бы тоже это перенять.

Приехала я в Тель-Авив и сразу поняла, что у них хорошо, что – не очень, а что нам нужно было бы у них позаимствовать. Начнем с того, что они по участкам не ходят – сидят в самой поликлинике, и это правильно, это – мировые стандарты. Это очень затратно – есть выездная служба. За необоснованный вызов скорой помощи – штраф. Нам нужно наладить систему стажировок – она очень хорошо работает. Стажировки в лучшие медицинские организации регионов России, и по ним надо много ездить и смотреть, у кого – что. Зарубежные стажировки [нужны] тоже, потому что мы должны собрать лучший опыт. Я бы организовала обучение с выездной работой, чтобы отправить неравнодушных профессионалов и собрать лучшие управленческие практики.

Зарубежные стажировки, безусловно, бывают разные по уровню подготовленности принимающей стороны, но в любом случае это возможность посмотреть, как работают в других местах, что можно привезти сюда, в Россию, и здесь применить. Они приносят очень большую пользу.

Наряду со стажировками в лучших частных клиниках Москвы, университет в настоящее время планирует стажировки и в регионы России (Белгород, Казань, Тулу, Липецк и т. д.).

В Университете Правительства Москвы разработана и вторая программа профессиональной переподготовки работников медицинских учреждений. Она предназначена для получения дополнительной квалификации «Мастер делового администрирования – Master of Business Administration (МВА)» со специализацией «Управление в здравоохранении». Слушатели, помимо зарубежных стажировок, посещают и успешные российские клиники. Стажировки, включенные в эту программу, проходят на регулярной основе один-два раза в месяц. Слушатели – руководители частных столичных клиник и управленцы из регионов России – посещают известные медицинские заведения, в том

¹ Цитаты приведены с купюрами. – Прим. ред.

числе EMC, «Рассвет», «Ильинская больница», GMS Clinic, ОАО «Медицина», «Семейная медицина» и др. Встречи с менеджерами высшего звена этих учреждений позволяют обучаемым обмениваться знаниями, навыками и опытом и в дальнейшем – внедрять новое обучение своего персонала, изменять среду в своих организациях. Слушатели по-новому оценивают собственные убеждения и предубеждения, анализируют ориентиры развития на ближайшую и среднесрочную перспективу.

Руководители клиник, в которых проходят стажировки, искренне делятся своими управленческими успехами и неудачами, отвечают на вопросы слушателей об инновации в организации, о выстраивании внешних и внутренних процессов, о внедрении инновационного маркетинга.

Общение участников группы между собой – важный компонент обучения, влияющий на эффективность стажировок.

По окончании стажировки слушатели проходят анкетирование с использованием качественной методологии. Опрос проводится для того, чтобы понять: удалось ли достичь заявленных целей стажировки, какой опыт слушатели программы могут использовать в своих медицинских организациях, какие недостатки программы стажировки отмечены. Модель анкетирования ориентирована на участников. С 2016 по 2018 г. было опрошено 100 участников стажировки за рубежом (рис. 2). Из них 94% заявили, что цели стажировки достигли, 6% хотели бы изучить специфику организации здравоохранения других стран более глубоко, посетить более узкопрофильные клиники.

На вопрос о внедрении полученных знаний в медицинских организациях Москвы были получены ответы:

Применим логистику, информатизацию, маршрутизацию пациентов. Надо работать над системой выстраивания потоков.

Приму опыт работы приемного отделения для внедрения в медицинской организации.

Развитие отделения реабилитации – очень важное направление в России. Возьму важные аспекты, применимые в Москве.



РИС. 2. Участники стажировки в Барселоне (Испания) (2016 г.)

Система работы роддома очень актуальная для нас. Можно применить в наших больницах.

Обучение персонала – большая статья расходов в клинике. Это важно.

Понравилась система обратной связи: просто, информативно. Буду использовать.

Общение участников группы между собой – важный компонент обучения, влияющий на эффективность стажировок

Наличие четких критериев «вызова на дом» терапевта и педиатра. Очень важно внедрять у нас.

Интересный опыт по созданию условий для мотивации персонала.

Начнем разработку программы по созданию имиджа организации.

В родильном отделении дооснастили родзалы, будем внедрять некоторые способы рекламы медицинских услуг.

Принципы пациентоориентированности внедрены и успешно работают в клиниках Испании. Все сотрудники знают их и работают по ним. Все начинается с руководителей. Очень важно! При знакомстве с организацией здравоохранения в другой стране ты больше понимаешь, как работает собственная система, как можно использовать полученные знания в настоящее время.

Недостатки программы стажировки, отмеченные слушателями в 2016 г.: дефицит информации о рекламной работе в зарубежных медицинских организациях и дефицит материалов на русском языке.

Все стажировки организуются так, чтобы как можно точнее учесть запросы слушателей

Комментарии слушателей указывают на развитие этнокультурной эмпатии, способной изменить развитие клиник в Москве и России. Благодаря межкультурному общению участники стажировки ощутили готовность к изменению своих взглядов, что может говорить о развитии их межкультурных компетенций [3].

Для следующих слушателей программ повышения квалификации в сфере управления системой здравоохранения университет планирует поездки и обмен опытом с руководителями

медицинских организаций Японии, Германии, Финляндии, Кубы. Также планируется стажировка в клинике «Мэйо» (Mayo Clinic, США), которая является мировым лидером по пациентоориентированности в здравоохранении.

Все стажировки организуются так, чтобы как можно точнее учесть запросы слушателей, поэтому содержание программы зависит от состава участников. Однако каждая дает возможность посмотреть клиники, опыт которых наиболее интересен для группы, и глубоко погрузиться в специфику работы.

Стажировки руководителей медицинских учреждений способствуют фундаментальному изменению взглядов на организацию медицинской помощи в Москве. Они очевидно влияют на развитие качества обслуживания, помогают оптимизировать работу медицинских учреждений. Слушатели программ повышения квалификации говорят, что просыпаются другими, кто-то – еще в другой стране, а кто-то – уже дома.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Александрова О. А., Ярашева А. В., Аксенова Е. И. [и др.]. Управленческие кадры в московском здравоохранении: поиск ответов на актуальные вопросы // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 2019 (Т. 27). № S. С. 522–528.
2. Hall E. T. *The Silent Language*. New York: Anchor, 1990.
3. Montuori A., Fahim U. Cross-cultural encounter as an opportunity for personal growth // *Journal of Humanistic Psychology*. 2004. № 44. P. 243–265. doi: 10.1177/0022167804263414.
4. Stone T. E., Francis L., van der Riet P., Dedkhard S., Junlapeeya P., Orwat E. Awakening to the other: reflections on developing intercultural competence through an undergraduate study tour // *Nursing and Health Sciences*. 2014. Vol. 16. Is. 4. P. 521–527. doi: 10.1111/nhs.12139.

REFERENCES

1. Aleksandrova O. A., Aksenova E. I., Yarasheva A. V., et al. Managerial personnel in Moscow healthcare: finding answers to pressing questions. *Problems of Social Hygiene, Public Health and History of Medicine*, 2019, vol. 27, no. S, pp. 522-528. (In Russ.).
2. Hall E. T. *The Silent Language*. New York: Anchor, 1990.
3. Montuori A., Fahim U. Cross-cultural encounter as an opportunity for personal growth. *Journal of Humanistic Psychology*, 2004, no. 44, pp. 243-265. doi: 10.1177/0022167804263414.
4. Stone T. E., Francis L., van der Riet P., Dedkhard S., Junlapeeya P., Orwat E. Awakening to the other: reflections on developing intercultural competence through an undergraduate study tour. *Nursing and Health Sciences*, 2014, vol. 16, issue 4, pp. 521-527. doi: 10.1111/nhs.12139.



О. И. ВЕСЕЛИЦКИЙ

старший преподаватель кафедры экономики городского хозяйства и жилищного права Университета Правительства Москвы

O. I. VESELITSKY

Senior Lecturer with the Chair of City Economy and Housing Law of Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University



В. Р. ОРЛОВА

студентка бакалавриата Университета Правительства Москвы, направление «Государственное и муниципальное управление», профиль «Управление городским хозяйством»

V. R. ORLOVA

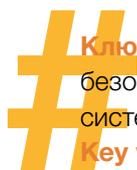
Undergraduate student at Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University, direction "State and Municipal Administration", profile "Urban Management"

Правовые аспекты использования биометрических данных

Legal Aspects of Using Biometric Data

Использование биометрических данных при получении государственных услуг гражданами строго регламентировано и обеспечено правовой и технологической поддержкой государства. В то же время на бытовом уровне растет интерес к сервисам, использующим биометрию. Владельцы бизнесов, как правило, не вводят строгую регламентацию при использовании и хранении биометрических данных. Вместе с тем наборы биометрических данных, используемых в государственном секторе и в бизнесе, нередко коррелируют друг с другом. Поэтому в частном секторе возникает риск угрозы информационной безопасности. Разделение наборов биометрических данных для государственного и частного секторов может стать способом минимизации названных рисков.

Use of biometric data at state services delivery to citizens is rigorously regulated and enjoys legal and technological support of the State. At the same time there's a notable proliferation of interest towards services that use biometric data to provide services at the mundane level. Businesses' owners do not as a rule observe strict regulation of the use and biometric data storage. It is not uncommon that sets of biometric data used by the State and the private sector correlate with each other. Due to inadequately formalized data storage conditions in private sector it runs the risks of information security threats. Separation of biometric data in two sets that don't overlap for using them in the state and the private sectors could be a way to minimize the above mentioned risks.



Ключевые слова: биометрические данные, персональные данные, информационная безопасность, идентификация гражданина, государственная услуга, интернет вещей, единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА), единая биометрическая система.

Key words: biometric data, personal data, information security, citizen identification, public service, Internet of things, Unified Identification and Authentication System (UIAS), unified biometric system.

Для цитирования: Веселицкий О. И., Орлова В. Р. Правовые аспекты использования биометрических данных // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 53–58.

For citation: Veselitsky O. I., Orlova V. R. Legal Aspects of Using Biometric Data. *MMGU Herald*, 2020, no. 1, pp. 53-58. (In Russ.).

Уже больше года в России под эгидой федеральных властей собирают, фиксируют и используют биометрические данные граждан. Разработана подробная нормативно-правовая база в данной сфере деятельности. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2018 № 772 [2] определен состав биометрических персональных данных, размещаемых в единой информационной системе, где происходят их обработка, сбор и хранение. Согласно постановлению размещается следующая биометрическая информация о гражданах Российской Федерации: «данные изображения лица человека, полученные с помощью фото- и видеоприборов; данные голоса человека, полученные с помощью звукозаписывающих устройств» [2]. Суть названного постановления сводится к выполнению определенной процедуры. После проведения идентификации с согласия гражданина информация о нем вносится в единую систему идентификации и аутентификации (ЕСИА) и единую биометрическую систему (ЕБС). Гражданин, прошедший процедуру идентификации, может открывать счета (вклады) в банках, осуществлять некоторые банковские операции и получать другие услуги, включая государственные, без личного присутствия. Иначе говоря, если гражданин зарегистрирован в ЕСИА и его биометрические данные хранятся в ЕБС, он может, получая удаленно ту или иную услугу, пройти идентификацию с помощью биометрии. Проведенная проверка личности не будет вызывать сомнений ни у организации, услугу оказавшей, ни у органов правопорядка, если к ним обратится гражданин в случае возникновения конфликтной ситуации. Считается, что вероятность ошибки при использовании биометрических данных составляет 1:10 000 000. При такой минимальной степени риска ошибочной идентификации можно с успехом осуществлять и финансовые операции, и выдачу документов.

На государственном уровне процесс первичного сбора биометрических данных, их хранения и использования максимально формализован

Здесь справедливо будет задать вопрос: каковы полнота и содержание базы биометрических данных, где она хранится, кто ее поддерживает и на каких условиях использует? Наполнение базы биометрических данных происходит в соответствии с требованиями, указанными в постановлении Правительства Российской Федерации от 14.07.2018 № 820 [3]. Здесь изложены условия предоставления персональной информации, исключая случайное либо преднамеренное попадание в базу данных сведений, не относящихся к идентифицируемому гражданину. Все действия в системе обработки биометрических данных должны быть строго регламентированы и зафиксированы согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 29.06.2018 № 747 [1]. Более того, чтобы избежать теоретически возможных ошибок при внесении биометрических данных в базу, Минкомсвязи России издало приказ от 21.06.2018 № 307 [4]. Согласно этому документу оператор ЕБС обеспечивает обработку биометрических сведений, включая сбор и хранение, их проверку и передачу информации о степени соответствия биометрическим персональным данным, содержащимся в ЕБС. Оператор должен занимать существенное положение в сфере связи общего пользования на территориях не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. В настоящее время таким оператором связи является ПАО «Ростелеком». Именно эта организация отвечает за наполнение и поддержание работоспособности всех компонентов единой информационной системы. Платформа системы размещена в облачной защищенной инфраструктуре «Ростелекома», к которой государственные структуры и коммерческие организации получают доступ через специальные каналы связи системы межведомственного электронного взаимодействия.

Как следует из вышеизложенного, на государственном уровне процесс первичного сбора биометрических данных, их хранения и использования максимально формализован. Он рассчитан на обеспечение наибольшего доверия граждан к механизмам идентификации с помощью биометрии. Тем не менее существует и в этой строгой схеме слабое звено, не позволяющее до конца быть уверенным в стопроцентной безопасности проце-

дур. Речь идет о неконтролируемом участке в цепочке идентификации на стороне клиента. Современные технологии позволяют незаметно для гражданина подменить его данные в процессе идентификации либо использовать их модифицированные копии. Качество копий так высоко, что третьи лица могут несанкционированно получить услуги либо доступ к закрытой персональной информации. К примеру, уже обычным явлением стало применение технологии Deepfake, позволяющей с помощью обработки в нейросети заменить реальное видеоизображение на синтезированное, весьма реалистичное. В начале марта 2019 г. компания McAfee, занимающаяся проблемами кибербезопасности, сообщила, что замещение изображений реальных людей на виртуальные образы в видео уже невозможно определить невооруженным глазом [12]. Специалисты McAfee считают, что методика замены изображений представляет серьезную угрозу общественной безопасности, так как ее можно использовать в целях искажения работы классификатора изображений¹. Подделка голосовых сообщений тоже не является затруднением для злоумышленников. Так, известен факт мошенничества с применением технологии Deepfake для имитации голоса. По данным страховой компании Euler Hermes Group SA в марте 2019 г. преступник позвонил в одну британскую энергетическую компанию, выдавая себя за главу материнской компании из Германии [11]. Директор энергетической компании, узнав знакомый голос по телефону, решил, что разговаривает со старшим руководителем. «Руководитель» попросил директора отправить средства венгерскому поставщику. Потери компании от действий злоумышленников составили 243 тыс. долл.

Данный эпизод не ставит крест на применении биометрии в финансовой сфере. В настоящее время получены определенные результаты синтеза систем идентификации голоса, которые свидетельствуют о достаточно точной идентификации и верификации дикторов [5].

¹ Программа, которая отвечает за сличение изображений, поступающих в систему, с изображениями, имеющимися в базе системы.

Однако существенные риски, безусловно, возможны. Поэтому, к примеру, «Тинькофф Банк» использует идентификацию по голосу параллельно с первичной верификацией клиента по имеющимся у банка метаданным: голос – только дополнительный критерий опознания личности.

Ввиду изложенного можно сделать вывод, что главный фактор, препятствующий появлению полного доверия к технологиям биометрии, – вероятность несанкционированного доступа к биометрическим данным граждан. Вместе с тем согласно отчетам «Ростелекома» утечка информации о биометрии граждан из баз данных подведомственной структуры маловероятна. «Ростелеком» использует технологию распределения данных: случайное или преднамеренное раскрытие одного из фрагментов персональной информации не приводит к обнаружению всех биометрических сведений о человеке.

Если система распознавания биометрических данных опирается на сервисы, контролируемые государственными структурами, она довольно безопасна

Примером надежности хранения информации может служить механизм доступа к биометрическим данным, реализованный для Москвы. В московском метрополитене запущено испытание «умных» турникетов, оборудованных видеокамерами [8]. Сейчас их используют при идентификации сотрудников ряда государственных и муниципальных учреждений в целях обеспечения безопасности [7]. В перспективе пассажирам для прохода через такой турникет не надо будет предъявлять проездные документы. Все сведения, необходимые для оплаты проезда, автоматически будут формироваться в момент распознавания лица пассажира. Новая технология позволяет идентифицировать клиента и связаться с платежным функционалом за одну миллисекунду. За этот промежуток времени система управления турникетом обратится к ЕБС и примет решение, открывать турникет или нет.

Таким образом, если система распознавания биометрических данных опирается на сервисы, контролируемые государственными структурами, она довольно безопасна и обеспечена как с технической стороны, так и с нормативно-правовой. Поэтому необходимо обратить внимание на те области, где биометрические данные активно используются, но их сбор и применение не столь строго регламентированы, как в случае с ЕБС. В первую очередь стоит упомянуть технологии, стремительно развивающиеся и вошедшие в наш обиход как неременный атрибут комфорта. Речь идет о направлении, которое обобщенно называется «интернет вещей». «Умные» вещи, которые окружают нас, – это прежде всего неприметные коммуникаторы, сборщики разнообразной информации, позволяющей успешно выполнять назначенные им функции. Технологии «умного» энергоснабжения, «умного» видеонаблюдения, «умного» ресурсосбережения и т. д. круглосуточно помогают людям, незримо управляя различными процессами. В этом огромном количестве электронных «умных» «менеджеров» стали появляться устройства, работающие с биометрическими данными. «Умные» холодильники, светильники, телевизоры с голосовым управлением распознают голос владельца и готовы 24 часа в сутки выполнять голосовые команды, получая и записывая голосовые сообщения. По сути, голосовые команды при условии идентификации владельца являются биометрическими персональными данными. «Умные» агрегаты объединяются в единую систему с другими устройствами и облачными сервисами либо работают автономно.

С появлением «умных» систем доступа на предприятиях внедряются «умные» домофоны, «умные» шлагбаумы, снимающие показания видеокамер и сравнивающие их с корпоративной базой данных сотрудников. Каким образом все эти данные защищены? Кто является оператором данных? Эти и многие другие вопросы вызывают тревогу. Представители бизнеса говорят о добровольном согласии граждан на использование подобного оборудования. Обычно при заключении договора на сервисное обслуживание граждане указывают в соответствующем пункте, что они предупреж-

дены о возможных последствиях использования их персональных данных, в том числе биометрических. Однако люди, подписывая договор на обслуживание шлагбаума или иного оборудования, далеко не всегда правильно понимают все последствия и угрозы потери биометрических данных. От кибератак в сфере интернета вещей страдает все больше коммерческих компаний и их клиентов [10]. Это происходит не только потому, что растут объемы потребления «умных» девайсов и пропорционально – число нападений хакеров, но и потому, что компании часто не уделяют достаточного внимания выбору производителя устройств, не настраивают их должным образом.

Масштабная проблема состоит в том, что биометрические данные, собираемые частными компаниями для осуществления бизнес-процессов, идентичны данным, которые от граждан поступают в единую электронную систему персональных данных (ЕСИА и ЕБС). Если произойдет утечка биометрических сведений из банка данных частной компании, будут нивелированы значительные усилия государственных структур по сохранению персональных данных граждан и ограничению доступа третьих лиц к услугам, для них не предназначенным. Последствия нелегитимного использования похищенной информации при пользовании государственными услугами будут намного серьезнее, чем потеря управления шлагбаумом. Разработчики ЕСИА утверждают, что пока нет поводов для волнений, поскольку не было прецедентов реализации угроз информационной безопасности при помощи биометрических данных. Возможности механизмов сохранности данных не вызывают сомнений, но ради предупреждения возможных конфликтов необходимо разработать и внедрить также и превентивные меры сохранности информации. Самым простым и логичным решением описанной проблемы видится отделение списка биометрических данных, используемых на бытовом уровне, от списка данных, задействованных в процессе идентификации при получении государственных услуг и в банковской сфере. Тут уместно провести аналогию с электронно-цифровой подписью (ЭЦП). В современной практике используют ЭЦП двух видов – простую и усиленную. Про-

стая ЭЦП позволяет удостоверить личность, усиленная ЭЦП – совершать юридически значимые действия.

Сами биометрические данные, используемые в современных технологиях, также различаются по своей надежности. Как видно из диаграммы на рисунке 1, кроме традиционных и привычных для бытового уровня биометрических параметров, существует еще ряд персональных характеристик, пока мало используемых, которые могут существенно повысить уровень безопасности при получении доступа к критически важной информации или услугам.

Таким образом, если при оказании официальных услуг будет использован определенный список биометрических данных, не задействованных в обычной бытовой практике, то в этом случае гражданин будет надежно застрахован от рисков при взломе информационных баз окружающих его «умных» сервисов.

С 2018 г. в Москве активно развивается проект «Умный город – 2030» [6]. В рамках этой концепции впервые для Российской Федерации внедряются технологии, которые определяют облик города будущего. Среди них предусмотрены и возможности для оказания услуг с помощью

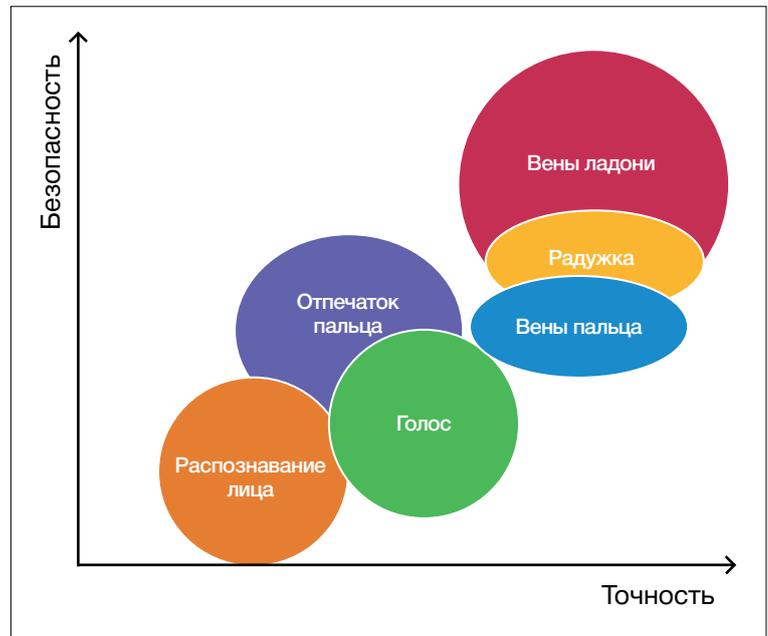


РИС. 1.

Надежность биометрических данных (по Черноусовой Т. Г. [9])

биометрических данных, в том числе посредством использования «умных» сервисов и устройств². Необходимо, прогнозируя растущую популярность названных технологий, на законодательном уровне решить проблему, обусловленную применением биометрической персональной информации. Нужно позаботиться о минимизации последствий при реализации возможных рисков. Важную роль при этом будет играть нормативно-правовое регулирование, разграничивающее и регламентирующее использование биометрических данных в разных условиях.

§ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Постановление Правительства РФ от 29.06.2018 № 747 «Об установлении требований к фиксированию действий при размещении в электронной форме в единой системе идентификации и аутентификации сведений, необходимых для регистрации гражданина Российской Федерации в указанной системе, и иных сведений, предусмотренных федеральными законами...». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
2. Постановление Правительства РФ от 30.06.2018 № 772 (ред. от 13.09.2019) «Об определении состава сведений, размещаемых в единой информационной системе персональных данных, обеспечивающей обработку, включая сбор и хранение, биометрических персональных данных». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Правительства РФ от 14.07.2018 № 820 «Об установлении требований к проведению идентификации гражданина Российской Федерации государственными органами и организациями...». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
4. Приказ Минкомсвязи России от 21.06.2018 № 307 «Об утверждении методик проверки соответствия предоставленных биометрических персональных данных физического лица его биометрическим персональным данным, содержащимся в единой информационной системе персональных данных...». Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
5. Маслова М. А. Усовершенствование системы защиты данных в информационных системах методом голосовой биометрии // Новая наука: стратегии и векторы развития. 2016. № 2-1 (64). С. 20–22.

² См. также: Вестник Университета Правительства Москвы. 2019. № 4. С. 2–43, 59–63. – Прим. ред.

6. Москва. «Умный город – 2030». URL: https://2030.mos.ru/netcat_files/userfiles/documents_2030/concept.pdf (дата обращения: 20.12.2019).
7. Посыпкина А., Балашова А. Столичный метрополитен начал оборудовать турникеты видеокамерами // РБК. Технологии и медиа. 11.04.2019, 06:00. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/11/04/2019/5cade2489a7947544a9ac580?from=from_main (дата обращения: 10.01.2020).
8. Турникеты с видеонаблюдением появятся на 26 станциях Московского метрополитена // Официальный сайт Мэра Москвы. 06.11.2019, 11:13. URL: <https://www.mos.ru/news/item/64838073> (дата обращения: 10.01.2020).
9. Черноусова Т. Г. Биометрия и аутентификация // Мир современной науки. 2017. № 3 (43). С. 20–24.
10. Davis D. B. ISTR 2019: Internet of Things Cyber Attacks Grow More Diverse // Symantec.Blogs / Expert Perspectives. 09.04.2019. URL: <https://www.symantec.com/blogs/expert-perspectives/istr-2019-internet-things-cyber-attacks-grow-more-diverse> (дата обращения: 10.01.2020).
11. Stupp C. Fraudsters Used ai to Mimic CEO's Voice in Unusual Cybercrime Case // The Wall Street Journal. 30.08.2019. URL: https://www.wsj.com/articles/fraudsters-use-ai-to-mimic-ceos-voice-in-unusual-cybercrime-case-11567157402?utm_source=morning_brew (дата обращения: 10.01.2019).
12. Takashi D. McAfee Shows How Deepfakes Can Circumvent Cybersecurity // VentureBeat. 05.03.2019, 10:35. URL: <https://venturebeat.com/2019/03/05/mcafee-shows-how-deep-fakes-can-circumvent-cybersecurity> (дата обращения: 10.01.2020).

REFERENCES

1. Executive Order of the Government of the Russian Federation of 29.06.2018 no.747 "On Establishing Requirements to Documenting Activities of Electronic Data Storing in the Unified Identification and Authentication System, Necessary for Registering a Russian Federation Citizen in That System, as well as Other Data Prescribed by Federal law...". Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
2. Executive Order of the Government of the Russian Federation of 30.06.2018 no.772 (as amended on 13.09.2019) "On Defining the Scope of Data to be Stored in the Unified Personal Data Information System, Responsible for Processing Biometric Personal Data, Including Its' Accumulation and Storage". Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
3. Executive Order of the Government of the Russian Federation of 14.07.2018 no. 820 "On Establishing Requirements for Identification of a Russian Federation Citizen by State Bodies and Organizations...". Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
4. Order of the Ministry of Communications of the Russian Federation of 21.06.2018 no. 317 "On Approval of Discrepancy Tests Methodology Regarding a Private Individual's Personal Biometric Data Versus Private Biometric Data of That Individual Contained in the Unified Personal Data Information System...". Available at: "ConsultantPlus". (In Russ.).
5. Maslova M. A. Upgrading Data Protection Systems in Information Systems Through Methods of Voice Biometrics. *Novaya Nauka: Strategii i Vektory Razvitiya*, 2016, no. 2-1 (64), pp. 20-22. (In Russ.).
6. Moscow. "Smart City – 2030". Available at: https://2030.mos.ru/netcat_files/userfiles/documents_2030/concept.pdf (accessed: 20.12.2019). (In Russ.).
7. Posypkina A., Balashova A. The Capital's Subway Specialists Have Begun to Equip the Pay-gates with Video Cameras. *RBC. Technologies and Media*, 11.04.2019, 06:00. Available at: https://www.rbc.ru/technology_and_media/11/04/2019/5cade2489a7947544a9ac580?from=from_main (accessed: 05.03.2020). (In Russ.).
8. Pay-gates Complete with Video Cameras will Appear in 26 Stations of Moscow Subway. *Moscow Mayor's Official website*. 06.11.2019. Available at: <https://www.mos.ru/news/item/64838073> (accessed: 10.01.2020). (In Russ.).
9. Chernousova T. G. Biometrics and Authentication. *Mir Sovremennoj Nauki*, 2017, no. 3 (43), pp. 20-24. (In Russ.).
10. Davis D. B. ISTR 2019: Internet of Things Cyber Attacks Grow More Diverse. *Symantec.Blogs / Expert Perspectives*, 09.04.2019. Available at: <https://www.symantec.com/blogs/expert-perspectives/istr-2019-internet-things-cyber-attacks-grow-more-diverse> (accessed: 10.01.2020).
11. Stupp C. Fraudsters Used AI to Mimic CEO's Voice in Unusual Cybercrime Case. *The Wall Street Journal*, 30.08.2019. Available at: https://www.wsj.com/articles/fraudsters-use-ai-to-mimic-ceos-voice-in-unusual-cybercrime-case-11567157402?utm_source=morning_brew (accessed: 10.01.2019).
12. Takashi D. McAfee Shows How Deepfakes Can Circumvent Cybersecurity. *VentureBeat*, 05.03.2019, 10:35. Available at: <https://venturebeat.com/2019/03/05/mcafee-shows-how-deep-fakes-can-circumvent-cybersecurity> (accessed: 10.01.2020).



«Вся власть на местах!» – инструкция к действию. О книге «Муниципальный избирательный процесс»

“All Power Rests with Local Governments!”: Directions for Action. On the Book “Municipal Election Process”

Новый учебник по юриспруденции готовится к выходу в свет в издательстве «ЮНИТИ-ДАНА». Издание содержит подробный и увлекательный экскурс в историю развития института местного самоуправления. Один из разделов освещает порядок формирования местных органов самоуправления. Авторы активно привлекают примеры из российской действительности, анализируя практические стороны организации избирательного процесса. Книга является актуальным учебным изданием, которое поможет будущим специалистам и практикующим юристам идти в ногу со временем.

“Municipal election process” – a textbook, which release is scheduled by UNITI-DANA Publishing for 2020, is the first ever textbook in the Russian Federation dedicated in its entirety to issues of municipal elections. The book will facilitate a more thorough study of local governments’ formation procedure and condition, and will be of use to practitioners given the application-specific material contained therein on a number of key issues of holding elections at municipal level.



Ключевые слова: юриспруденция, муниципальное право, органы местного самоуправления, муниципальные выборы, избирательный процесс.

Key words: jurisprudence, municipal law, local governments, municipal elections, election process.

В издательстве «ЮНИТИ-ДАНА» готовится к выходу в свет первый в России учебник, посвященный муниципальному избирательному процессу. Несомненным достоинством этого издания, помимо его «первородства» в данной области, является всесторонний охват вопросов избирательного процесса на местном уровне.

Структура учебника дает читателям возможность проследить исторический путь

становления и развития института местного самоуправления. В живой, увлекательной форме, с использованием значительного числа источников рассказывается о выборных началах местной власти еще в Древней Руси. Емкий анализ организации земского управления позволяет читателям понять, почему в Соборном уложении 1648 г. нет ни одной статьи или нормы о земщине как самостоятельной единице управления. Читатели узнают, почему государственная центральная власть постоянно

возвращалась к вопросам организации местного самоуправления. Попытки возрождения или разработки принципов деятельности власти населения на местах предпринимались и Петром Великим, и Екатериной Великой. Однако основательный шаг в этом направлении был сделан Александром II, который высочайше утвердил «Положение о губернских и уездных учреждениях» 1 января 1864 г.

Далее авторы предлагают описание поступательного развития местного самоуправления в Российской Империи вплоть до революций 1917 г. После названных событий существенное внимание было обращено на порядок формирования местных органов самоуправления. В соответствии с этой логикой следующий раздел учебника посвящен муниципальным выборам. Авторы подробно исследуют и на доступном уровне излагают такой сложный вопрос, как муниципальный избирательный процесс, описывают современные избирательные системы муниципальных выборов и их участников (субъектов муниципального избирательного процесса).

В определенном смысле описываемый учебник может и должен стать настольной книгой в органах местного самоуправления и для субъектов муниципального избирательного процесса, поскольку в разделе VI подробно описана организация муниципальной избирательной кампании. Основные темы этого раздела: порядок назначения муниципальных выборов; образование избирательных округов, участков; выдвижение кандидатов, их правовой статус. В разделе VII рассмотрены вопросы информационного обеспечения выборов и проведения предвыборной агитации.

Авторы, описывая всю процедуру муниципального избирательного процесса, подвергли скрупулезному анализу вопросы финансового обеспечения муниципальных выборов, порядка формирования избирательных фондов кандидатов и деятельность контрольно-ревизионных служб в данном направлении. Также подроб-

но рассмотрен непосредственно сам порядок организации голосования и подсчета голосов.

Завершающий раздел учебника – это материал о юридической ответственности за нарушение избирательных прав.

Особо стоит отметить, что при подготовке издания использован обширный практический материал. На конкретных примерах авторы рассмотрели спектр проблемных ситуаций, возникающих на разных стадиях муниципального избирательного процесса. Также приведены практические рекомендации по устранению проблем.

Создание такого учебника именно сейчас можно назвать провидческим решением. Неслучайно 15 января 2020 г. в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации В. В. Путин указал на необходимость расширения и укрепления полномочий «самого близкого к людям уровня власти» – местного самоуправления.

Описываемый учебник, безусловно, актуален и будет востребован как научным сообществом, так и работниками на местах. Его издание – это весомый вклад в применение одного из государствообразующих принципов, закрепленного в статье 12 Конституции Российской Федерации. Конституционные гарантии признания местного самоуправления как самостоятельной и независимой власти малоэффективны без их фактической реализации. Способ реализации – формирование органов местного самоуправления для решения вопросов местного значения с максимально широким привлечением местного населения. Порядок и процедура формирования – муниципальный избирательный процесс.

Ю. Г. Бабаева,
заместитель заведующего кафедрой
юриспруденции
Университета Правительства Москвы,
кандидат юридический наук



Муниципальный избирательный процесс (фрагмент книги)¹

Муниципальный избирательный процесс: учебник / под ред. Л. Т. Чихладзе, Е. Н. Хазова, В. Н. Белоновского. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. 432 с. (В печати.)

§
...Нормы федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, устанавливающие виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и нормы, закрепляющие за уставом муниципального образования определение избирательных систем, применяемых при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании, остаются действующими, гарантирующими права муниципальных образований в области электоральной практики, но очевидно необходимо совершенствовать по данным нормам механизм правоприменения. Но выбор той или иной избирательной системы муниципального образования, как установлено федеральным законодательством, не является произвольным и зависит от некоторых факторов,

в том числе от численности населения муниципального образования и его вида, что напрямую следует из Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», по которому «законом субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств» (ч. 3.1, ст. 23). Так, выборы депутатов представительных органов поселений с численностью населения менее 3 тыс. человек, а также представительных органов поселений и представительных

¹ На рисунке показано название книги. Макет обложки в настоящий момент разрабатывается издательством. – *Прим. ред.*

органов городских округов с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. В случае если в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального образования часть депутатских мандатов распределяется в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежит не менее 10 депутатских мандатов. В соответствии с этим каждое муниципальное образование должно самостоятельно определять в своем уставе ту избирательную систему, которая будет применяться при выборах тех или иных органов и должностных лиц местного самоуправления. Наиболее полный перечень видов избирательных систем дается в законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации.

<...>

Избирательная система при выборах должностного лица несколько иная. <...> Фактически эта норма применяется во всех субъектах Российской Федерации.

Что касается так называемых «смешанных систем», хотя данная категория и ее применение расходятся с содержанием в рамках принятой современной типологией типологии избирательных систем, тем не менее поскольку она получила закрепление в нашем законодательстве с довольно определенным содержанием двух избирательных систем – мажоритарной и пропорциональной, то в таком оформлении она и регламентирует определенный вид выборов.

<...>

Следует отметить, что в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ“ и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области „О муниципальных выборах в Челябинской области“ в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в РФ и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана» в сельских поселениях с малочисленным населением и малым числом депутатов применение пропорциональной системы

в чистом виде создавало риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан. При использовании пропорциональной избирательной системы выдвигать списки кандидатов могут только исключительно федеральные политические партии. Следовательно, участие в работе представительных органов сельских поселений только представителей федеральных политических партий явилось бы неоправданной централизацией через партийные структуры управления на местах. В указанном постановлении обращается внимание на то, что в отличие от муниципальных районов и городских округов городские и сельские поселения по составу населения малочисленны. В силу объективных закономерностей поселения более приспособлены для самоуправления, чем крупные муниципальные образования. Следовательно, в поселениях, особенно в сельских, потенциал личного участия граждан в решении вопросов местного значения более высок. Тем самым депутаты представительных органов поселения находятся в непосредственных отношениях с избирателями, что соответствует их избранию с применением мажоритарной избирательной системы. Иными словами, получается, что в муниципальных районах и городских округах более эффективной является пропорциональная избирательная система. Потому в подавляющем большинстве случаев здесь применялась указанная избирательная система. Применение пропорциональной избирательной системы при небольшом числе депутатов сопряжено с возможностью нарушения принципа равенства при определении результатов волеизъявления избирателей. При незначительном числе депутатов применение для формирования представительного органа муниципального образования правил пропорциональной избирательной системы не исключает получение недостоверных результатов, искажение волеизъявления избирателей, потерю или фактическую передачу голосов между списками кандидатов. Следовательно, федеральный законодатель в целях установления гарантии избирательных прав граждан обязан определить критерии использования пропорциональной избирательной системы и совершенствовать методику распределения депутатских мандатов.



Юная наука в университете: конкурс «Мегаполис XXI века – город для жизни»

Young Science at University: “Metropolis of the 21st century – a City to Live in” Contest

В 2019 г. прошел III Конкурс исследовательских и проектных работ учащихся образовательных учреждений города Москвы и Московской области «Мегаполис XXI века – город для жизни». Организатор – Университет Правительства Москвы – отбирал проекты, наиболее полно соответствующие идее развития современной комфортной городской среды. Жюри отметило высокое качество проектов, достойный уровень подготовки школьников и их интерес к проблемам современного мегаполиса.

The Third Contest of research and project projects by Moscow and Moscow Region students named “Metropolis of the 21st century – a city to live in” was held in 2019. The Organizer and Host – Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University was short-listing projects that were most fully in line with the idea of developing modern comfortable urban environment. The Jury noted high quality and relevance of projects, decent standard of schoolchildren’s qualification, as well as their interest in the problems of a modern metropolis.



Ключевые слова: конкурс школьных работ, Университет Правительства Москвы.

Key words: contest of students’ projects, Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University.

Университет Правительства Москвы в 2019 г. провел III Конкурс исследовательских и проектных работ учащихся образовательных учреждений города Москвы и Московской области «Мегаполис XXI века – город для жизни» (рис. 1). Конкурс включен в перечень олимпиад, интеллектуальных и творческих конкурсов на 2018–2019 учебный год приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 09.11.2018 № 197. Тематика конкурсных работ охватывает актуальные и социально значимые для Московской агломерации вопросы развития городского пространства, формирования современной, комфортной для жизни инфраструктуры.

В 2019 г. количество участников конкурса превысило 300 человек. Работы финалистов

были сгруппированы по секциям: 5–7-е классы; 8–9-е классы; 10-е классы; 11-е классы и колледжи.

Первое место в группе 5–7-х классов заняли ученицы ГБОУ города Москвы «Школа “Покровский квартал”» В. Деденева и М. Сучок с работой на тему «Создание квест-экскурсии “Семь чудес ‘Покровского квартала’”». Юных исследовательниц заинтересовал вопрос, как пробудить у сверстников интерес к изучению культуры города Москвы. Они не просто представили идею решения проблемы, но проект собственной разработки – квест-экскурсию.

Ученики ГБОУ города Москвы «Школа-интернат № 17» Г. Ксенофонтова, И. Прус, М. Иванов, Е. Дорменев (призеры конкурса) подготовили проект о развитии доступной среды



РИС. 1.
Победители, призеры и члены жюри конкурса
(фото Н. Падалко, 2019 г.)

для людей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) на железнодорожных вокзалах. Ребята изучили историю и современное состояние всех московских железнодорожных вокзалов, сформулировали рекомендации по улучшению.

В секции 8–9-х классов жюри высоко оценило проект беспилотного транспортного средства на гусеничном ходу, выполненный ученицей школы № 1534 О. Петровой. Школьница разработала и построила мини-модель машины, которая начинает движение, поворачивает, паркуется, ориентируясь по дорожным знакам. Ученик школы № 1538 М. Иванов представил проект портативных приборов-вертушек с POV-дисплеем для обеспечения безопасности детей при переходе через дорогу. Жюри секции 8–9-х классов особо отметило, что, несмотря на достаточно юный возраст участников, их работы отличались высокой сложностью, соответствующей уровню выпускников вузов.

В секции учащихся 10-х классов представленные проекты различались по направлениям науки и техники, однако цель была единой – сделать город комфортным и безопасным. Первого места удостоился проект «Учебно-познавательная тропа “Ландшафты родного края”» – комплексное технико-экономическое и культурное обоснование создания учебно-познавательной тропы. Автор проекта – ученица 10-го класса школы № 2065 города Московского Р. Хачатрян. Маршрут тропы был разработан с учетом природных особенностей территории. В рамках проекта был проведен мастер-класс «Кластерный анализ для проведения экологического мониторинга», описаны и инвентаризированы

редкие виды растений. С работой ознакомилась администрация города Московского и запланировала обустроить такую экологическую тропу.

Проект учеников 10-го класса школы № 950 Э. Махмудовой, Н. Кобзева, А. Башарова «Система мониторинга нарушений ПДД детьми и подростками» получил второе место. Учащиеся разработали мобильное приложение, которым может пользоваться каждый подросток для самоконтроля и каждый родитель для контроля нарушений ПДД. Приложение было создано в среде программирования App Inventor.

Третье место занял ученик 10-го класса школы № 1571 Р. Карачаров с проектом «Благоустройство придомовой территории многоквартирного дома – моделирование поверхности автостоянки».

В секции 11-х классов и колледжей победителем стала участница из школы № 1955 А. Акчурина, которая представила серию социальных плакатов с цитатами из русских литературных произведений. Жюри предложило ей сделать персональную выставку в Университете Правительства Москвы. Аналогичное предложение о персональной выставке фоторабот получила также финалистка конкурса И. Горбунова, ученица школы № 460. Ее работа «Город в объективе фотографа», хотя и не стала призером, была особо отмечена жюри.

Члены жюри всех секций обратили внимание на глубокие знания школьников, грамотно поставленные задачи и большую заинтересованность молодого поколения в улучшении жизни столицы. А. А. Александров, проректор по учебной и научной работе Университета Правительства Москвы, поблагодарил всех участников конкурса и пожелал им новых побед: «Когда вы делаете первые шаги, может возникнуть иллюзия, что вы нашли окончательный ответ. Но не останавливайтесь, идите дальше по этому пути. По мере того как вы будете больше узнавать, у вас будет появляться больше вопросов, за которыми последует больше неожиданных ответов. Вместе с вами мы сделаем город лучше!».

**Материалы подготовлены
Г. В. Фадейчевой, Е. Ю. Колетвиновой,
А. Н. Букиной**

Главный редактор –

Фивейский В. Ю., ректор Университета
Правительства Москвы,
кандидат психологических наук

Редакционная коллегия

Абрамов Р. А., доктор экономических наук
(Российский экономический университет
имени Г. В. Плеханова)
Акимов Н. А., кандидат экономических наук
Александров А. А., кандидат исторических наук
Брюханов Д. Ю., кандидат экономических наук
(Ярославский государственный
университет имени П. Г. Демидова)
Бабаева Ю. Г., кандидат юридических наук
Вайсера К. И., доктор психологических наук
Владимирова С. А., кандидат экономических наук
Гладилина И. П., доктор педагогических наук
Глуценко В. М., доктор экономических наук,
доктор военных наук
Горанова О. А., кандидат экономических наук
Гуслистая Т. В., кандидат юридических наук
(Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации)
Данчиков Е. А., кандидат экономических наук
Денисов И. В., доктор экономических наук
Дёгтев Г. В., доктор юридических наук
Дорохин А. Г., кандидат экономических наук
Карманов М. В., доктор экономических наук
Когденко В. Г., доктор экономических наук
(Национальный исследовательский
ядерный университет «МИФИ»)
Колетвинова Е. Ю., кандидат экономических наук
Кочетков А. В., доктор юридических наук
(Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации)
Леонова Т. Н., доктор экономических наук
(Национальный исследовательский
ядерный университет «МИФИ»)
Новиков И. В., доктор экономических наук
Опарина С. И., кандидат экономических наук
Погудаева М. Ю., доктор экономических наук
Половова Т. А., доктор экономических наук
Попков С. Ю., доктор экономических наук
(Всероссийский научно-исследовательский
институт труда Минтруда России)
Соколов Л. А., доктор экономических наук
Сульдина Г. А., доктор экономических наук
Фадеева Г. В., кандидат экономических наук
(Академия труда и социальных отношений)
Царанов К. Н., кандидат медицинских наук
Шатилов А. Б., кандидат политических наук
(Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации)

Вестник Университета Правительства Москвы

№ 1 (47) 2020

Учредитель и издатель:

**Государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«Московский городской университет
управления Правительства Москвы
имени Ю. М. Лужкова»**

Адрес редакции и издателя:

107045, Москва, ул. Сретенка, д. 28.

Тел.: +7 (495) 957-75-75, e-mail: info@mguu.ru

Основан в 2003 г. (До февраля 2017 г. издавался под
названием «Вестник МГУУ».) Выходит 4 раза в год.

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по
надзору в сфере связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций.
Свидетельство ПИ № ФС 77-68492 от 27 января 2017 г.

В оформлении обложки № 1 (47) использованы
изображения двух зданий Московской городской
Думы (Страстной бульвар, д. 15/29, стр. 1 и стр. 2).
В оформлении статей использованы фотографии
из архивов авторов.

Перепечатка материалов номера без письменного
разрешения редакции запрещена. Мнение авторов
статей может не совпадать с мнением редакции.

Редактор Карпова Т. В.
Переводчик Колодников В. И.
Корректор Паркани Т. Г.
**Художественное редактирование,
компьютерная верстка** – Касимов Н. Н.
Рисунок на обложке – Уварова О. К.
Фото на обложке – Падалко Н. Ю.

0+

Тираж 600 экз.

Подписано в печать 24.03.2020.

Дата выхода в свет 31.03.2020.

Усл. печ. л. 8. Гарнитура Neue Helvetica.

Формат 60 x 90 1/8. Заказ № 20-Z-0493.

Отпечатано с готового оригинал-макета
в ООО «МЕДИАКОЛОР». 127273, г. Москва,

Сигнальный пр-д, д. 19, стр. 1, этаж 7.

Распространение в государственных организациях
города Москвы — бесплатно.

Подписной индекс в каталоге

АО Агентство «Роспечать» «Газеты. Журналы» –
80844. Цена свободная.

© ГАОУ ВО «Московский городской университет
управления Правительства Москвы
имени Ю. М. Лужкова», 2020

Бакалавриат

Направление подготовки	Направленность/Профиль	
38.03.04 Государственное и муниципальное управление	<ul style="list-style-type: none"> Управление городским хозяйством Управление информационными ресурсами Социально-культурное развитие мегаполиса Управление государственными услугами 	Очная, 4 года
38.03.02 Менеджмент	<ul style="list-style-type: none"> Корпоративное управление Менеджмент организации / российско-чешская программа: диплом Университета Правительства Москвы по направлению «Менеджмент» и диплом Пражского экономического университета по направлению «Экономика предприятия и менеджмент» 	
38.03.01 Экономика	<ul style="list-style-type: none"> Экономика и финансы организаций 	
40.03.01 Юриспруденция	<ul style="list-style-type: none"> Правовое регулирование деятельности органов государственной власти Правовое регулирование гражданско-правовых отношений 	
41.03.05 Международные отношения	<ul style="list-style-type: none"> Международные и внешнеэкономические связи 	
38.03.03 Управление персоналом	<ul style="list-style-type: none"> Управление персоналом организации Управление персоналом в международных организациях, компаниях и дипломатических представительствах 	Заочная, 4,5 года

Магистратура

Направление подготовки	Магистерская программа	
38.04.04 Государственное и муниципальное управление	<ul style="list-style-type: none"> Управление развитием ЖКХ и благоустройства Контрольно-надзорная деятельность 	Очная, 2 года
38.04.08 Финансы и кредит	<ul style="list-style-type: none"> Контроль и аудит в финансово-бюджетной сфере 	
38.04.02 Менеджмент	<ul style="list-style-type: none"> Управление экспертизой в сфере закупок Управление государственными программами и проектами Управление государственными и муниципальными закупками Управление государственными, муниципальными и корпоративными закупками 	Заочная, 2,5 года
38.04.03 Управление персоналом	<ul style="list-style-type: none"> Стратегическое управление персоналом организации 	
38.04.01 Экономика	<ul style="list-style-type: none"> Управление экономическим развитием города 	

Аспирантура

Направление подготовки	Профиль программы	
38.06.01 Экономика	<ul style="list-style-type: none"> Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности, в том числе региональная экономика) Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности, в том числе менеджмент) 	Очная, 3 года

Университет Правительства Москвы



Россия, 107045,
г. Москва, ул. Сретенка, д. 28
тел.: +7 (495) 957-91-32
факс: +7 (495) 957-91-27

www.mguu.ru, info@mguu.ru
facebook.com/mguu.ru
vk.com/mguu_ru
instagram.com/mguuipm

Государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский городской университет управления Правительства Москвы имени Ю. М. Лужкова»

Учредитель университета – город Москва. Университет основан 10 января 1994 г. Лицензия на осуществление образовательной деятельности № 1775 от 20 ноября 2015 г. Свидетельство о государственной аккредитации № 3224 от 7 августа 2019 г.

