



Вестник Российского университета дружбы народов.
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

2019 Том 6 № 1

DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-1

Научный журнал

Издается с 2014 г.

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС 77-61271 от 03.04.2015 г.

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Российский университет дружбы народов»

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР СЕРИИ
С.А. Семенов,

кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

В.А. Федоров,

доктор философских наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ СЕРИИ

Е.В. Лылова,

кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ

Барабашев А.Г. – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственной службы, декан факультета государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики»

Вертински И. – профессор, директор Центра международных исследований корпоративного и общественного управления, Университет Британской Колумбии, Ванкувер (Канада)

Вольманн Х. – PhD, профессор публичного администрирования и общественной политики Берлинского университета имени Гумбольдта (Германия)

Ворончук Инесса – доктор экономических наук, профессор, глава Департамента публичного администрирования Факультета экономики и менеджмента Латвийского университета (Латвия)

Корнилов М.Я. – доктор экономических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Кочегура А.П. – доктор философии (PhD), член Европейской ассоциации специалистов в области государственного управления (EGPA), эксперт Европейской комиссии и Всемирного банка, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Марголин А.М. – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, проректор РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Прокофьев С.Е. – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, заместитель руководителя Федерального казначейства Российской Федерации

Сорокин Д.Е. – доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, заведующий кафедрой макроэкономики и макроэкономического регулирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, первый заместитель директора Института экономики РАН

Столяров Н.С. – доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист Российской Федерации, профессор кафедры государственного и муниципального управления факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Хоппе Р. – PhD, профессор политики и знаний Школы менеджмента и государственного управления Университета Твенте, сотрудник Института науки о государственном управлении, сотрудник Нидерландского института управления (Нидерланды)

Цвык В.А. – доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой этики, декан факультета гуманитарных и социальных наук РУДН

Шедлер К. – профессор, директор Института менеджмента и государственного управления, Университет Санкт-Галлена (Швейцария)

Шульц Д. – профессор кафедры политических наук Университета Хэмлин (США), главный редактор журнала Public Affairs Education (JPAE)

Вестник Российского университета дружбы народов.
Серия: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ISSN 2312-8313 (Print), ISSN 2411-1228 (Online)

4 выпуска в год

Языки: русский, английский, французский, немецкий, испанский.

Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ Российской научной электронной библиотеки, Electronic Journals Library Cyberleninka, Google Scholar, Ulrich's Periodicals Directory, WorldCat, Dimensions, East View, EBSCOhost.

Цель и тематика

Научный журнал «Вестник Российского университета дружбы народов», серия «Государственное и муниципальное управление» – специализированное научное издание, учрежденное в конце 2013 года.

Цель издания: содействие развитию науки о государственном управлении и местном самоуправлении, ее популяризации в Российской Федерации, а также создание площадки для обсуждения междисциплинарной и практико-ориентированной проблематики государственного и муниципального управления.

На страницах журнала авторам статей, ученым и практикам, представляется возможность обсуждения основных идей и проблем государственного и муниципального управления, публикация результатов анализа актуальных вопросов государственного управления в России, теоретического осмысления тенденций и перспектив развития местного самоуправления, обобщения зарубежной практики и опыта публичного администрирования и менеджмента, освещения современных тенденций развития высшего профессионального образования в области государственного и муниципального управления и т.д.

Основными рубриками журнала являются: «Государственное управление: теория и практика», «Зарубежный опыт управления», «Становление и развитие местного самоуправления в России», «Культура управленческой деятельности», «Антология государственного управления» и другие.

Читательская аудитория журнала: ученые и исследователи, практики государственного и муниципального управления, а также широкий круг читателей, интересующийся проблемами государственного и муниципального управления в Российской Федерации.

В редакционную коллегию журнала входят ведущие ученые и эксперты международного и национального уровня в сфере государственного и муниципального управления.

Редакционная коллегия журнала приглашает к сотрудничеству ученых, научных работников, аспирантов и практиков, работающих в сфере государственного и муниципального управления.

Правила оформления статей, архив и дополнительная информация размещены на сайте: <http://journals.rudn.ru/public-administration>.

Электронный адрес: pubadmj@rudn.ru.

Литературный редактор К.В. Зенкин
Компьютерная верстка: Ю.А. Заикина
Адрес редакции:

Российский университет дружбы народов
Российская Федерация, 115419, Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3
Тел.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: publishing@rudn.ru

Адрес редакционной коллегии журнала «Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление»:
Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 10, корп. 2
Тел.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmj@rudn.ru

Подписано в печать 18.03.2019. Выход в свет 25.03.2019. Формат 70×100/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Times New Roman».
Усл. печ. л. 5,52. Тираж 500 экз. Заказ № 21. Цена свободная
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования
«Российский университет дружбы народов» (РУДН)
Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6
Отпечатано в типографии ИПК РУДН
Российская Федерация, 115419, Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3
Тел.: +7 (495) 952-04-41; publishing@rudn.ru

© Российский университет дружбы народов, 2019



RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

2019 Volume 6 Issue 1

DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-1

Scientific journal

Founded in 2014

Founder: Peoples' Friendship University of Russia

EDITOR-IN-CHIEF

S.A. Semenov,
PhD, Associate Professor, Head
of Public Administration Department
of Faculty of Humanities
and Social Sciences, Peoples'
Friendship University of Russia

DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF

V.A. Fedorov,
D.Sc (Philosophy), Professor,
Professor of Public Administra-
tion Department of Faculty
of Humanities and Social Sciences
Peoples' Friendship University
of Russia

EXECUTIVE SECRETARY

E.V. Lylova,
PhD, Senior Lecturer of Public
Administration Department
of Faculty of Humanities
and Social Sciences, Peoples'
Friendship University of Russia

EDITORIAL BOARD

Barabashev A.G. – D.Sc (Economics), Professor, Head of the Civil Service Department, Dean of the Public Administration Department, National Research University Higher School of Economics

Vertinsky I. – Professor, Director of Center for International Studies, Corporate and Public Administration, University of British Columbia, Vancouver (Canada)

Wollmann H. – PhD, Professor of Public Administration and Public Policy of the Berlin Humboldt University (Germany)

Voronchuk I. – D.Sc (Economics), Professor, Head of Public Administration Department of Economics and Management Faculty, Latvian University (Latvia)

Kornilov M.Ya. – D.Sc (Economics), Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences

Kotchegura A.P. – PhD, a member of the European Association of Professionals in Public Administration (EGPA), Expert of the European Commission and the World Bank, Senior Lecturer of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Margolin A.M. – D.Sc (Economics), Professor, Honored Economist of Russia, Pro-Rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Prokofiev S.E. – D.Sc (Economics), Professor, Head of State Public Administration Department, Financial University under the Government of the Russian Federation, Deputy Head of the Federal Treasury of the Russian Federation

Sorokin D.E. – D.Sc (Economics), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Macroeconomics and Macroeconomic Regulation of the Financial University under the Government of the Russian Federation, First Deputy Director of the Institute of Economics

Stolyarov N.S. – D.Sc (Economics), Professor, Honored Economist of the Russian Federation, Professor of Public Administration Department of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Hoppe R. – PhD, Professor of Politics and Knowledge of the School of Management and Governance, Department of Science, Technology and Police Studies of University of Twente (Netherlands)

Tsvyk V.A. – D.Sc (Philosophy), Professor, Head of Ethics Department, Dean of Faculty of Humanities and Social Sciences Peoples' Friendship University of Russia

Schedler K. – Professor, Director of the Institute of Management and Public Administration, University of St. Gallen (Switzerland)

Schultz D. – Professor of Political Science, University of Hamlin (USA), Editor in Chief of Public Affairs Education (JPAAE)

RUDN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION
Published by Peoples' Friendship University of Russia
(RUDN University), Moscow, Russia

ISSN 2312-8313 (Print), ISSN 2411-1228 (Online)

4 issues per year

Languages: Russian, English, French, German, Spanish.

Indexed in Russian Science Citation Index, Google Scholar, Ulrich's Periodicals Directory, WorldCat, Cyberleninka, Dimensions, East View, EBSCOhost.

Aim and Scope

The scientific journal "RUDN Journal of Public Administration" is the special scientific publication, founded in late 2013.

The journal mission is the assistance of the public administration development on theoretical and practice field as well as to create a platform to discuss interdisciplinary and practice-oriented perspectives in the public administration field.

The journal gives an ability to discuss main ideas and problems of public administration, analysis of current issues of public administration, the theoretical comprehension of the trends and prospects of local government development, synthesis of international practice and experience of public administration and management, highlighting modern trends of higher professional education development on the public administration field, etc.

The main journal headings are following: "Theory and Practice of Public Administration", "Foreign Experience of Management", "Formation and development of local government", "Culture of management", "Anthology of Public Administration" and etc.

In addition to research articles the journal also welcomes book reviews, literature overviews, conference reports and research project announcements.

The journal is for scientists and researchers, officials in the sphere of public administration, and for a wide range of readers who are interested in problems and perspectives of public administration.

The journal editorial board includes leading scientists and experts of international and national level on the public administration field.

Further information regarding notes for contributors, subscription, and back volumes is available at <http://journals.rudn.ru/public-administration>.

E-mail: pubadmj@rudn.ru.

Review Editor *K.V. Zenkin*

Layout Designer *Iu.A. Zaikina*

Address of the editorial board:

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

3 Ordzhonikidze St., Moscow, 115419, Russian Federation

Ph.: +7 (495) 955-07-16; e-mail: publishing@rudn.ru

Address of the editorial board of RUDN Journal of Public Administration:

10 Miklukho-Maklaya St., bldg. 2, Moscow, 117198, Russian Federation

Ph.: +7 (495) 434-21-12; e-mail: pubadmj@rudn.ru

Printing run 500 copies. Open price

Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education

"Peoples' Friendship University of Russia" (RUDN University)

6 Miklukho-Maklaya St., Moscow, 117198, Russian Federation

Printed at RUDN Publishing House:

3 Ordzhonikidze St., Moscow, 115419, Russian Federation

Ph.: +7 (495) 952-04-41; e-mail: publishing@rudn.ru

© Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), 2019

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Мигунова Т.И. Анализ реформы государственной службы в России 7

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Hawamdeh M., Al-Qteishat A. Political reforms in Jordan following the events of the Arab Spring 12

Ибрагимов Р.Г. Зарубежный опыт осуществления государственного финансового контроля в сфере капитального строительства 18

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Добролюбова Е.И. Международные показатели цифровизации государственного управления: обзор практики 28

Минчик С.С. Д.С. Полянский как региональный лидер: по воспоминаниям крымчан 41

СЛОВО СТУДЕНТАМ, АСПИРАНТАМ И МОЛОДЫМ УЧЕНЫМ

Унусян У.В. Социальная и экономическая безопасность в контексте дошкольного образования 50

CONTENTS

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Migunova T.I. Analysis of public service reform in Russia 7

FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION

Hawamdeh M., Al-Qteishat A. Political reforms in Jordan following the events of the Arab Spring 12

Ibragimov R.G. Foreign experience in the implementation of state financial control in the sphere of capital construction 18

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Dobrolyubova E.I. International indicators of government digitization: practical review 28

Minchik S.S. Dmitry S. Polyansky as a regional leader in the memories of crimeans 41

ARTICLES OF STUDENTS, POSTGRADUATES AND YOUNG SCIENTISTS

Unusyan U.V. Safety management of educational institution 50



DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-1-7-11

Научная статья

Анализ реформы государственной службы в России

Т.И. Мигунова

Высшая школа государственного аудита (факультет)
Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

В данной статье представлен краткий критический анализ реформирования института государственной службы России на современном этапе. Проанализированы текущие проблемы бюрократической организационной структуры управления. Выявлена необходимость поиска новых или соответствующих способов и моделей взаимодействия органов власти, гражданского общества, научного и экспертного сообщества в контексте реформы государственной службы Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная служба, реформирование, государственное управление, бюрократия

Многие экономисты сходятся во мнении о том, что реформа государственного управления включает несколько базовых реформ: административную, государственной службы, федеративных и бюджетных отношений и др. Конечно, нельзя отрицать достижений в совершенствовании механизмов в процессе реализации каждой из этих реформ, но в целом они так и не сложились в стройную систему государственного управления.

Реформа государственной службы не случайно началась первой, ибо она должна была заложить фундаментальные основы взаимодействия с другими структурными реформами.

Однако в ходе ее осуществления были, по сути, искажены изначальные приоритеты. И очень скоро российская реформа государственной службы приобрела характер эклектичный, непоследовательный, и, не достигнув своих целевых установок, постепенно утонула, не сумев совместить проблемы традиционной бюрократической организации, с внедрением инструментов нового государственного управления. Сегодня уже сама государственная служба развивается не так, как ей предписывают постулаты реформы, а так, как складывается совокупность обстоятельств. Иначе говоря, российская бю-

© Мигунова Т.И., 2019



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

рократия начала жить не в поле реформирования, а в поле собственного эволюционирования.

Трехуровневая система органов исполнительной власти на федеральном уровне, которая изначально была положена в основу реформы, предполагала организационное обособление функций: правоустанавливающих, контрольно-надзорных, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом [1]. Хотя внешне эта конструкция и сохранилась (в виде министерств, агентств и служб), но по существу утратила свою смысловую основу, так как не был реализован на законодательном уровне такой важнейший принцип реформы, как независимость горизонтальных уровней власти и их самостоятельной ответственности за выполнение своих функциональных задач. В результате Правительство сохранило возможность распределять полномочия между федеральными органами исполнительной власти, а министры – возможность контролировать деятельность федеральных служб и агентств, находящихся в их подчинении [2]. Это привело к распространению административных взаимодействий неформального характера, таких как личные договоренности, устные распоряжения или согласования. В свою очередь, обилие таких отношений означает не что иное как создание чрезмерного числа промежуточных инстанций, длительные и сложные процедуры взаимодействия между ними, одновременно захлестывая управленческие звенья большим количеством промежуточных бумаг, неизбежным следствием всего этого становится волокита, отписки и т. д.

Такой подход сваливает на плечи чиновников работу, которая очень часто просто крадет у них время и снижает инициативность, но, что еще хуже, многоэтапные согласования, по существу, делают непредсказуемыми принятые решения. Зачастую даже министр, принимая решение в рамках своих полномочий, не знает, в самом ли деле он его принял или его еще поправят, путь к окончательному решению сложен и витиеват, на этом пути все большее значение приобретает ручное управление, а профессиональное участие чиновников все больше формализуется.

Иначе говоря, реформа, предполагавшая создание системы разграничения полномочий и ответственности, была подмита под себя самой бюрократией, привыкшей работать по-иному, ориентироваться на руководство, а не на интересы общества [3]. Все это, по существу, и есть проявление обычного «профессионального заболевания» чиновников – «обюрокрачивание».

Одним из главных концептуальных недостатков реформы государственной службы изначально являлся тот факт, что процесс ее преобразования осуществлялся и координировался самим же государственным аппаратом. Идеал чиновничьего регулирования состоит таким образом не только в самоиздании нормативных актов, но и в давлении на общество с целью их исполнения, избегая любых форм внешнего контроля.

Но еще большее значение имеет тот факт, что подготовка принятия решений, которая является функциональной профессиональной задачей чиновника среднего управленческого звена, превратилась по существу в бюрократическую рутину, сводя до минимума их творческий потенциал. Иррациональная,

заорганизованная деятельность аппарата с усложненными процедурами согласования довлеют над необходимостью выполнения «своих» задач и функций средним профессиональным звеном работников государственной службы, в большинстве своем высококвалифицированным. Если в кабинетах чиновников далеко за полночь горит свет, это вовсе не значит, что эти уставшие люди эффективно управляют государством.

Интересно, что миф об избыточности численности российской бюрократии активно поддерживается Правительством, которое на протяжении уже как минимум пяти лет повторяет один и тот же тезис о необходимости сокращения численности государственных служащих на 10 %. Разумеется, ежегодно высшие чиновники рапортуют о достигнутых успехах в сокращении аппарата, как правило за счет вакансий. Хорошо известно, что вакансий должностей начальников обычно не бывает (во всяком случае в длительном временном промежутке), соответственно успехи в сокращении штатов, по сути, означают, что сжимается та профессиональная прослойка чиновников среднего уровня, функциональные задачи которых как раз и связаны с реальной работой государственной службы. За этим обычно следует небольшая реорганизация (конечно, с целью повышения эффективности работы) и численность работников опять вырастает. И практически при каждом сокращении штатов или реорганизации каким-то магическим образом начальников становится все больше.

И хотя темпы роста внушительны, но сокращать нужно не численность работников аппарата, а оборот бессмысленной отчетности и работу, которая не приносит никаких результатов, потому что количество тех, кто действительно занимается делом, совсем не велико. Гораздо важнее было бы посчитать, сколько начальников (пишущих резолюции) приходится на одного профессионала среднего звена государственной службы, но таких расчетов, к сожалению, никто не делает. Поэтому у нас одновременно и избыток «начальников», и нехватка кадровых профессионалов.

Резюмируя сказанное, хотелось бы подчеркнуть, что не доведенная до уровня здравого смысла реформа государственной службы ведет к стагнации всех реформ государственного сектора, и это не только тормозит развитие страны, но и делает Россию неконкурентоспособной. Реформа государственной службы занимает особое место среди реформ общественного сектора еще и потому, что государственные служащие являются не только объектом, но и субъектом реформирования [3]. При этом надо понимать, что чиновничий аппарат не может реформировать сам себя, поскольку бюрократия имеет реальную возможность интерпретировать принимаемые управленческие решения в своих интересах.

Это остро ставит проблему нахождения новых методов взаимодействия государственных органов, экспертного сообщества и гражданского общества при дальнейшем проведении реформы государственной службы России. Без налаживания такого взаимодействия реформа государственной службы окончательно превратится в «реформу бюрократии самой бюрократией» в своих интересах [4].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/ (дата обращения: 15.03.2019)
- [2] Ковалев А.А. Промежуточные результаты административной реформы // Отечественные записки. Выпуск журнала № 2 (17), 2004. С. 156–170.
- [3] Барабашев А.Г. Эволюция государственной службы России: итоги десятилетия (2000–2010). М.: НИУ ВШЭ, 2013.
- [4] Борщевский Г.А. Реформирование государственной службы России: промежуточные итоги и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 2. С. 65–88.

Информация об авторе:

Мигунова Татьяна Игоревна – студентка 3 курса Высшей школы государственного аудита (факультет) Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова; председатель Студенческого научного общества Высшей школы государственного аудита (факультет) Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, (e-mail: migunova0707@mail.ru)

Research article

Analysis of public service reform in Russia

Tatyana I. Migunova

Higher School of State Audit (Faculty) of
Lomonosov Moscow State University

This article presents a brief critical analysis of the reform of the Russian civil service institution at the present stage. The current problems of the bureaucratic organizational structure of management are analyzed. The necessity of solving the problem of finding new methods of interaction between government agencies, the expert community and civil society during the further reform of the public service of Russia is revealed.

Keywords: public service, reform, public administration, bureaucracy

REFERENCES

- [1] Ukaz Prezidenta RF ot 9 marta 2004 g. № 314 «O sisteme i strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/ (accessed: 15.03.2019)
- [2] Kovalev A.A. Promezhutochnye rezul'taty administrativnoi reformy // Otechestvennye zapiski. Vypusk zhurnala № 2 (17), 2004. S. 156–170.

- [3] Barabashev A.G. Evolyutsiya gosudarstvennoi sluzhby Rossii: itogi desyatiletiya (2000–2010). M.: NIU VShE, 2013.
- [4] Borshchevskij G.A. Reformirovanie gosudarstvennoj sluzhby Rossii: promezhutochnye itogi i perspektivy // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. 2014. № 2. S. 65–88.

Information about the author:

Migunova Tatyana Igorevna – student of the Higher School of State Audit (Faculty) of Lomonosov Moscow State University (Russian Federation); Chairman of the Student Scientific Society of the Higher School of State Audit (Faculty) of Lomonosov Moscow State University (Russian Federation), (e-mail: migunova0707@mail.ru)



DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-1-12-17

Research article

Political reforms in Jordan following the events of the Arab Spring

Mazen Hawamdeh, Ahmad Al-Qteishat

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

Following the events of the Arab Spring and the popular protests that broke out in some countries in the Arab world in 2011, including Jordan, extended political reforms were carried out in Jordan, including major constitutional amendments and developments in political life, political parties and civil society institutions.

The study aims to identify the reality of the political reform process in Jordan that took place after the events of the Arab Spring. The importance of the study stems from the depth of the effects of the variables of this period on Jordan and its reform programs and its transformations towards democracy.

The study aims to achieve the following objectives: To identify the nature of the factors and reasons that contributed to the outbreak of the current Arab revolutions, and identifying the reality of the process of political reform in Jordan before the events of the Arab Spring, and to study and analyze the political reforms in Jordan after the events of the Arab Spring.

Keywords: Arab Spring, Jordan, Political Reform, Constitution, Executive Authority

The concept of political reform refers to the idea of political modernization, the building of democracy, the disciplined change in the level of political evolution, and the institutional and cultural developments, the development of the constitutional organization of the state authorities, the achievement of accountability and the focus on popular participation at all levels, the mobilization of the state apparatus and the guarantee of general rights and freedom for all citizens. And empower them to have their rights and enjoyment of their freedoms guaranteed by the Constitution and the law.

Since its inception, the State of Jordan has witnessed a number of stages that have expressed the evolution of political life in keeping with the internal, regional and international circumstances. In light of the reversals of Arab political and economic situations and the deteriorations in public freedoms and human rights in the Arab region, these situations contributed to the emergence of Arab protests and

© Hawamdeh M., Al-Qteishat A., 2019



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

revolutions that began in Tunis and moved to many Arab countries as an expression of their rejection of these conditions and the desire to reach a new phase of reform and development [1].

The protests in Jordan, which sprung up throughout Jordan in 2011, have led to a wave of demonstrations and protest rallies triggered by the wave of Arab protests that erupted in the Arab world. The main reasons for these protests were deteriorating economic conditions, high prices, widespread unemployment and widespread corruption, Administrative and financial.

The most important characteristic of the popular movement in Jordan is that it began from the time point before the eruption of Arab revolutions in Tunisia and Egypt. It came first in protest against the parliamentary elections that took place at the beginning of November 2010, and on the various governmental measures before and after that date. And has intensified with the granting of parliamentary confidence almost absolute and unprecedented to the government of Samir Rifai, which has not received popular acceptance from the citizens since its formation [2].

Labor mobility was the largest type of mobility and was associated with labor demands, often concentrated on wage increases. There were also so-called temporary committees (such as the Teachers Union Committee which reached its goal of formally establishing the teachers' union), and then political parties and student movements. During the first three months of 2011, protests and demonstrations multiplied more than eight times, but the pace of protests began to back down after the announcement of the National Dialogue Committee and the Royal Commission to amend the Constitution in April 2011, where some opposition parties decided to stop protests and demonstrations pending results these two committees.

The popular mobility in Jordan covered all regions in varying proportions and was comprehensive nationwide. However, the large number of events, protests and demonstrations in the capital region are observed in view of the largest population and the most influential political vitality. Also Deprivation the unity of living problems suffered by the majority of citizens there.

The period from April 2011 can be seen as an exceptional period in the lives of the peoples of a number of countries in the Arab region, which witnessed the outbreak of the Arab Spring revolutions in Tunisia, Egypt, Libya, Yemen and Syria, which formed a new political stage in those countries, governments were also put in front of new responsibilities based on the principle of negotiation with their people in order to reach national reconciliation, after old policies failed to carry out political and economic reforms.

In 27/4/2011, King Abdullah the second formed the Royal Committee for the Review of the Constitution. This initiative was also noted by many opposition parties and popular movements in response to the demands of the political and popular forces in the country. Especially when the king found that the gap between the political elites and the general society with its various components has begun to widen and increased levels of contradiction and the lack of trust between the parties, The King asked the Committee to adopt the outputs of the National Dialogue Committee regarding the required constitutional amendments with regard to electoral laws and parties [3].

The proposed constitutional amendments, which were subsequently reviewed by the Legal Committee of the House of Representatives, focused on the following points: the establishment of a Constitutional Court to examine the constitutionality of laws, And the formation of an independent commissions overseeing the parliamentary elections, and reducing the age of the candidate for membership of the House of Representatives from 30 years to 25 years, The trial of ministers in relation to the affairs of their ministries before the regular judiciary rather than the special courts, and the independence of the Judicial Council in matters relating to the regular courts.

The Anti-Corruption Commission work continued, and has been established under the Anti-Corruption Commission Law No. (62) For the year 2006 and its amendments, has continued. Article 4 of the Anti-Corruption Commission Law states that the Commission aims at combating corruption to: To establish effective policies in coordination with the relevant authorities to combat and prevent corruption and to expose corruption in all its forms, including financial and administrative corruption, and to provide the principles of equality, equality of opportunity and justice, and to cooperate in the submission and application of international legal assistance, Submission through official channels.

In 2014, the Law of Illegal Graft No (21) of 2014 was issued as a type of financial control. The law states that a department called the Financial Disclosure Department is established in the Ministry of Justice. The National Anti-Corruption Strategy (2013–2017) was designed to raise the level of awareness and education on the phenomenon of corruption and efforts to combat it, strengthen the capacity of the Anti-Corruption Commission, promote corruption prevention and activate community participation in anti-corruption activities and promote integrity, Strengthening international cooperation in combating corruption and developing national legislation in line with international standards and requirements for combating corruption.[4]

The Anti-Corruption Commission is considered to be the most important concern of a wide range of Jordanian citizens, as it has caused great damage to the national economy. The former parliament has contributed to open files of corruption and form commissions of inquiry.

The effect of the constitutional amendments in the Arab spring stage on political life in Jordan:

In this study, the impact of constitutional amendments on political life in Jordan will be taken into account in terms of the impact of constitutional amendments on the three branches of government (legislative, executive, judicial).

These constitutional amendments have had an impact on the political life of Jordan in terms of the impact of the constitutional amendments on the development of new political institutions in the political system. The constitutional amendments of 1952 and its amendments in the Arab spring stage have directly influenced the legislative authority, Where the constitutional amendments worked to immunize the House of Representatives of the solution by the executive authority, by considering that if the dissolution of the House of Representatives for a reason may not be dissolved the new Council for the same reason. [5]

The constitutional amendments stressed the need for the presence of the House of Representatives in the political life in Jordan, since under the provisions

of the Constitution cannot remove the government of the House of Representatives from the political arena for more than four months, were elections must be held within four months of the expiry of the term of the Council. The role of the legislative authority was emphasized by increasing the duration of the regular session of the House of Representatives from four months to six months [6].

The constitutional amendments have directly affected the executive branch by forcing the government formed to proceed in a statement to gain the confidence of the house parliament which is represented by the people. The constitutional amendments emphasized the principle of the independence of the judiciary and the strengthening of its role in monitoring and accounting the executive authority by stipulating the trial of ministers for the crimes attributed to them from performing their duties before the competent courts in the capital, in accordance with the provisions of the law.

Conclusion

This study sought to prove that there is a direct relationship between political reform in Jordan after the events of the Arab Spring and the repercussions of the Arab Spring on Jordan, In other words, the response of the regime and the Jordanian government to the calls for change in some articles of the Constitution and the main laws and regulations have mitigated the negative effects on political stability in Jordan.

That the response of the Jordanian state to the demands of the popular political movement represented by the formation of a committee for national dialogue, and the introduction of a new law for political parties, and the formation of a Royal Committee to review the Constitution, And the adoption of the establishment of a union of teachers after the abstention for a long period of time, and strengthen the fight against corruption and the submission of officials to the judiciary, and the adoption of the law of the Independent Electoral Commission, and the law of political parties, The Constitutional Court laws Act and the Elections Law, all had a positive impact on the calm of the Jordanian street and the alleviation of the negative effects on political stability in Jordan.

The study recommends working on establishing a state of citizenship, rule of law and equal opportunity, expanding the area of political participation in decision-making and the direction towards good governance, Strengthening the principle of integrity, combating corruption, human rights, accountability and monitoring, and enhancing Jordanian society's confidence in governments and their institutions by asserting the independence and separation of powers and initiating a national dialogue for all the forces of society to achieve national interests.

REFERENCES

- [1] Omar Yasseen Khudierat. Political Reforms in Jordan Following the Arab Spring revolts, 2018, p. 7–8. URL: https://www.researchgate.net/publication/323737966_alaslahat_alsyasyt_fy_alardn_bd_ahdath_alrby_alrby (accessed: 17.03.2019).

- [2] Hassan A. BARARI, The Arab Spring: The Case of Jordan, Ortadoğu Etütleri, Volume 3, No 2, January 2012, p. 47. URL: https://www.orsam.org.tr/d_hbanaliz/2hassane.pdf (accessed: 17.03.2019).
- [3] Saleh Abdul Razzaq Al Khawaldeh, Arab Spring effect on political reform in Jordan (2011–2014), 2018, p. 12. URL: https://www.researchgate.net/publication/327883815_athr_alhrak_alshby_alrby_ly_alaslah_alsyasy_fy_alardn_2011-2014 (accessed: 17.03.2019).
- [4] Saleh Abdul Razzaq Al Khawaldeh, The impact of the constitutional amendments in the Arab Spring stage on the political life in Jordan, 2017, p. 24. URL: https://www.researchgate.net/publication/327884577_athr_altdylat_aldstwryt_fy_mrhl_t_alrby_alrby_ly_alhyat_alsyasyt_fy_alardn/link/5bab59fd45851574f7e681f6/download (accessed: 17.03.2019).
- [5] Mohammed Al – Arasan, Constitutional Amendments in Jordan: An Update for Reform or a Reversal of Reform?, 2016. URL: <https://arabi21.com/story/903432/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D8%B9%D8%AF%D9%8A%D9%84%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86-%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D9%83%D9%85%D8%A7%D9%84-%D9%84%D9%84%D8%A5%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD-%D8%A3%D9%85-%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AC%D8%B9-%D8%B9%D9%86%D9%87> (accessed: 17.03.2019).
- [6] Mohammed Torki Bani Salameh, Political Reform in Jordan: Reality and Aspirations, February 2017, p. 56. URL: https://www.researchgate.net/publication/323401967_Political_Reform_in_Jordan_Reality_and_Aspirations (accessed: 17.03.2019).

Information about the authors:

Mazen Hussien Faleh Hawamdeh – postgraduate Student of the Department of Comparative Politics, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0003-4463-2766) (e-mail: mazen_1616@yahoo.com)

Ahmad Saheer Ahmad Al-Qteishat – postgraduate Student of the Department of Comparative Politics, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University) (Russian Federation) (ORCID ID: 0000-0003-3393-2210) (e-mail: ahmad_qteishat@hotmail.com)

Научная статья

Политическая реформа в Иордании после событий Арабской весны

М. Хавамдех, А. Аль Ктеишат

Российский университет дружбы народов

После событий Арабской весны и народных протестов, вспыхнувших в некоторых странах арабского мира в 2011 году, включая Иорданию, в Иордании были проведены расширенные политические реформы, в том числе крупные конституционные поправки и изменения в политической жизни, политических партиях и институтах гражданского общества.

Целью исследования является выявление реальности процесса политических реформ в Иордании, который произошел после событий Арабской весны. Важность исследования связана с глубиной воздействия переменных этого периода на Иорданию и ее программы реформ и ее преобразования в сторону демократии.

Исследование направлено на достижение следующих целей: выявление характера факторов и причин, способствовавших началу нынешних арабских революций, и выявление реальности процесса политических реформ в Иордании до событий арабской весны, а также изучение и анализ политических реформ в Иордании после событий арабской весны.

Ключевые слова: Арабская весна, Иордания, политическая реформа, конституция, исполнительная власть

Сведения об авторах:

Хавамдех Мазен Хуссен Фалах – аспирант кафедры сравнительной политологии Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0003-2695-5879) (e-mail: mazen_1616@yahoo.com).

Аль Ктеишат Ахмад Сахер Ахмад – аспирант кафедры сравнительной политологии Российского университета дружбы народов (ORCID ID: 0000-0002-3650-5460) (e-mail: ahmad_qteishat@hotmail.com).



DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-1-18-27

Научная статья

Зарубежный опыт осуществления государственного финансового контроля в сфере капитального строительства

Р.Г. Ибрагимов

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Настоящая статья посвящена особенностям осуществления государственного финансового контроля в строительной сфере зарубежными контрольно-счетными органами. В статье описываются основные выявляемые проблемы, пути их решения и механизмы совершенствования подконтрольной сферы. Раскрыты также ключевые инновационные инструменты, которыми пользуются органы контроля. В призме структуры контрольно-счетных органов исследованы вопросы совершенствования организационной работы для повышения эффективности контроля. По результатам анализа предложены основные направления совершенствования ГФК в России.

Ключевые слова: финансовый контроль, зарубежные контрольно-счетные органы, капитальное строительство, бюджетные расходы, контрольные мероприятия

Обратимся к механизмам осуществления государственного финансового контроля соответствующими органами (далее также – орган ГФК, высший орган финансового контроля (ВОФК), высший орган аудита, контрольный орган) в исследуемой сфере в некоторых зарубежных странах. Данное изучение решает вопрос о возможности имплементации лучших зарубежных практик в деятельность российских органов финансового контроля, а также позволяет в целом оценить значение контроля капитального строительства с позиций зарубежных стран.

В условиях ограниченного объема исследование сфокусировано на анализе деятельности ряда зарубежных органов внешнего государственного финансового контроля в части осуществления бюджетных расходов на капитальное строительство. Для целей настоящей работы используемые термины и определения, в том числе в части понятия капитального строительства, методов и форм осуществления ГФК, наименования итоговых документов, соответствуют российской терминологии. Отражается информация об осу-

© Ибрагимов Р.Г., 2019



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ществленном контрольном или экспертно-аналитическом мероприятии, его наиболее интересные в практическом плане выводы, раскрывается их теоретико-правовая сущность в контексте российской юридической науки.

Итак, высшие органы аудита при осуществлении контроля в сфере капитального строительства нацелены на проверку не только собственно законности и эффективности бюджетных расходов (в том числе с точки зрения полноты и своевременности их доведения до исполнителей) [1], но и на анализ эффективности существующей системы управления строительной сферой и строительного надзора.

Так, к примеру, Верховная контрольная палата Польши (польск. Najwyższa Izba Kontroli, NIK) в 2015 году по результатам одной из своих проверок [2] оценила, что существующий механизм выдачи разрешений на строительство объектов и их последующий ввод в эксплуатацию имеет существенные недостатки, в том числе с кадровой и организационной точек зрения. Указанный пример иллюстрирует также и то, что строительная сфера для органа ГФК – это не только собственно контроль строительства осуществляемыми публично-правовыми образованиями, но и в целом существующая система строительного управления. Таким образом, контрольные органы в этом роде решают более важную, ответственную задачу, а именно оценивают весь комплекс действий государства в строительстве и рекомендуют к исправлению его отдельные недостатки.

Анализ принимаемых органами исполнительной власти управленческих и иных решений, несомненно, находится в поле зрения высших органов аудита. Так, к примеру, Счетная палата Германии (нем. Der Bundesrechnungshof) [3, 4] в 2017 году подвергла оценке решения федерального министерства строительства относительно точечных строительных работ по реконструкции офисного здания указанного министерства. С одной стороны, финансирование таких работ не предполагает внесения изменений в закон о бюджете (что приводит к дисбалансу в отношениях между ветвями власти), а с другой, свидетельствует об отсутствии комплексного подхода в решении вопроса о реконструкции [5].

Влияние органа финансового контроля на деятельность в строительной сфере Счетная палата Германии иллюстрирует и тем, что, как отмечает федеральный контрольный орган, рекомендации по результатам одной из своих проверок позволили Федеральному правительству пересмотреть некоторые аспекты строительства туннелей, в результате чего обеспечена экономия бюджетных средств и повышена безопасность эксплуатации указанных сооружений [6].

Отметим далее, что нарушение установленных сроков строительства – одно из самых распространенных нарушений, выявляемых органами ГФК в большинстве стран. Так, по результатам проверки расходования бюджетных средств на строительство автомагистрали D8 протяженностью более 90 км [7] (2016 год) Высшее контрольно-ревизионное управление Чехии (чешск. Nejvyšší kontrolní úřad) отметило, что завершение работ задерживается на 15 лет. Более того, контрольный орган исследовал вопрос сохранения уже построенных конструкций и, в частности, обозначил проблему схода оползней на некоторых участках магистрали, не решенную ответственными исполнителями работ.

Данная проверка показательна и в том отношении, что инспекторский состав детально изучил причины срыва сроков осуществления строительных работ, среди которых было обстоятельство судебного разбирательства относительно места строительства автомагистрали. Процесс длился более семи лет по причине низкого качества подготовки к судебным заседаниям административного органа, систематически не представлявшего необходимый комплект подтверждающей документации.

Этот пример иллюстрирует важное направление деятельности органов финансового контроля в части анализа достаточности принимаемых ответственными исполнителями мер по сохранению сроков осуществления строительных работ. В этом состоит важная часть контрольной и экспертно-аналитической деятельности по анализу управленческих решений, приведших к нецелевому или неэффективному использованию бюджетных средств, избыточным или безрезультатным расходам [8, 43–44].

Указанная проверка, проведенная высшим органом аудита Чехии, обратила внимание также на проблематику недостаточного планирования (расчета) требуемых для строительства бюджетных ассигнований, то есть финансового обеспечения строительных работ. Так, если по расчетам исполнителей в 2004 году стоимость одного км дороги должна была составить 120 млн крон (около 335 млн рублей), то в 2008 году перерасчет показал необходимость финансирования в объеме 300 млн крон (около 837 млн рублей) на 1 км. Высшее контрольно-ревизионное управление воспользовалось и многочисленными научными и статистическими разработками по исследуемому вопросу и привело также расчет специалистов Чешского технического университета, согласно которому стоимость обслуживания (содержания) недостроенной автомагистрали ежегодно приводит к убыткам в объеме 680 млн крон.

Положительный опыт ВОФК Чехии проявляется и в том, что результаты анализируемой проверки (как и ряд предшествующих контрольных мероприятий [9]) заинтересовали аудиторов осуществить комплексный анализ строительства, модернизации и реконструкции автомобильных дорог в Чехии [10]. Органом контроля были исследованы причины медленных темпов дорожного строительства, что повлияло на перенос общего срока завершения работ по созданию автодорожной сети Чехии с 2010 года на 2050 год (по состоянию на 2017 год построено только 873 км из запланированных 2073 км). Основные причины – вопросы зонирования и неполучение разрешений на строительство объектов. Здесь следует иметь в виду существующий в Чехии механизм подготовительного этапа строительства, включающий в том числе вопросы оценки воздействия строительства объекта на окружающую среду. В среднем данный этап достигает продолжительности в 13 лет.

Данное обстоятельство наводит на мысль о недостаточности правового регулирования отношений в части подготовительного этапа строительства: отсутствие регламентированных предельных сроков позволяет затягивать данный этап, приводит к рискам коррупционных нарушений, а также к возможности отпадения потребностей в строительстве того или иного объекта. В данной ситуации можно будет говорить о безрезультатных расходах бюджета.

В целом, деятельность Высшего контрольно-ревизионного управления в строительной сфере показывает высокий уровень планирования контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Он демонстрирует, что только комплексный охват сферы контроля, систематическое наблюдение за ее состоянием по-настоящему способно обеспечить финансовую дисциплину в органах исполнительной власти.

Еще один аспект, подлежащий анализу со стороны высших органов аудита, состоит в тщательной оценке экономического эффекта деятельности органов исполнительной власти в части заключения и исполнения государственных строительных контрактов. Так, в 2012 году Счетная палата Австрии (нем. *Der Rechnungshof Österreich*) провела проверку деятельности государственной корпорации *Asfinag* по вопросу строительства автомобильного тоннеля [11]. Результаты контрольного мероприятия показали, что, хотя в целом строительство объекта осуществлялось без нарушений, произошло завышение стоимости строительных работ, но не с точки зрения сметных нормативов, а возможностей по экономии бюджетных средств посредством проведения конкурсных процедур. Счетная палата, таким образом, приходит к выводу, что *Asfinag* на начальном этапе поиска контрагентов и заключения контрактов следовало более тщательно исследовать рынок для целей поиска экономически выгодных решений.

Таким образом, высший орган аудита закономерно исследовал не только вопросы целевого характера использования бюджетных средств, но и изучил экономность для бюджета уже совершенных действий проверяемой организации.

Инновационный подход к основным задачам государственного аудита демонстрирует Главное контрольное управление США (*U.S. GAO*). Так, в 2019 году орган провел проверку деятельности Национального научного фонда (*NSF*) [12], финансирующего строительство крупных капиталоемких объектов (например, крупные обсерватории, научные центры, лаборатории и проч.). Обозначив проблемные аспекты финансирования и соблюдения сроков строительства, наибольшее внимание контрольный орган уделяет рекомендациям в адрес *NSF*, направленным на улучшение его деятельности по механизмам финансирования и строительства объектов. Так, к примеру, выявлено, что Фонд не определил своим сотрудникам необходимые компетенции для управления проектами. По этой причине *NSF* вынужден на регулярной основе привлекать внешних экспертов; отсутствие критериев их деятельности также не способствует повышению эффективности расходования денежных средств.

Наглядно иллюстрирует роль органа ГФК в строительной сфере и проверка деятельности Управления общего обслуживания США (*GSA*) [13], наделенного полномочиями по управлению федеральным недвижимым имуществом. Суть вопроса заключается в том, что до 1981 года в широком использовании при строительстве зданий в Америке находился асбест, пока не был доказан его вред для здоровья населения. С тех пор все построенные таким способом здания подлежат наблюдению со стороны *GSA*. Роль органа ГФК заключалась в оценке, насколько планомерно и эффективно *GSA* осуществляет данную работу. Возможность дать грамотную рекомендацию, в том числе

приложить необходимые пояснения по эффективному определению уровня асбеста в зданиях, стало возможным только благодаря достаточной компетенции контролеров в вопросах строительства и строительных материалов.

Важную роль высший орган аудита США играет и в анализе достижения стратегических задач. Так, к примеру, после терактов, совершенных в 1998 году в посольствах США, была разработана программа, направленная на строительство и реконструкцию посольств таким образом, чтобы они максимально отвечали требованиям безопасности. Ответственным органом был назначен Государственный департамент (аналог российского министерства иностранных дел) в лице своего Бюро по надзору за строительством зданий. Однако, как было установлено Главным контрольным управлением [14], по состоянию на сентябрь 2017 года плановые назначения достигнуты лишь по 77 посольствам из 180. Контрольный орган дал рекомендации учитывать изменение инфляции при запросе бюджетных ассигнований в предстоящем финансовом году, усилить строительный контроль на объектах, доукомплектовать Бюро в целях эффективной реализации своих функций.

Расширение сферы деятельности органов финансового контроля и выход за рамки непосредственно вопросов финансового обеспечения деятельности государства наглядно демонстрирует и Национальная служба аудита Великобритании (англ. The National Audit Office). Так, к примеру, в одном из отчетов по просьбе органов исполнительной власти NAO исследовало новые методы жилищного строительства, посредством оценки экспертных мнений оценила лучшие из них (в частности, те, которые позволяют при аналогичных сроках и трудовых затратах построить в четыре раза больше домов). Любопытно, что исследование посвящено преимуществам для инвесторов-строителей и не содержит анализа социального и экономического эффекта для бюджета. При этом именно такой подход и представляется правильным, ибо ориентация на стимулах и выгодах для застройщиков позволяет в конечном счете решить проблемы и для широкой общественности. В целом аналитики NAO отмечают, что современные методы строительства не могут быть оценены однозначно, на что влияют различные факторы: от цены и качества до вопросов управления новыми типами проектов [15].

Вопросы планирования строительства, проблема их реальности в увязке по срокам и потребности актуальны не только для России, часто эти вопросы затрагиваются региональными органами ГФК зарубежных стран.

Обратимся к деятельности баварской Счетной палаты. Так, она оценивала [16] выполнение 6-го Плана строительства дорог (с разбивкой по приоритетам) по трем основным критериям: число реализованных проектов, объем затрат, загруженность введенных дорог. Все критерии подлежат раскрытию в контакте плановых назначений. Так, к примеру, установлено, что по первоочередным проектам введено в действие около 400 км из запланированных 1000 км. Указанный подход иллюстрирует комплексный характер деятельности СП Баварии, оценивающей результативность и экономность достигаемых Правительством действий, а также реалистичность и реализуемость принимаемых исполнительной власти планов развития региона.

С точки зрения механизмов регионального ГФК представляет интерес и Управление государственного аудитора штата Вермонт, США. Так, в 2017 году Управление провело аудит эффективности по вопросу финансирования и строительства капитальных объектов [17]. Результаты анализа десяти наиболее крупных объектов, в частности, показали, что допущено повышение планируемой стоимости более чем на 27 процентов. Одна из основных причин – недостаточное качество планирования, которое не позволяет определить действительно необходимую стоимость строительства. И вот что в результатах этого мероприятия заслуживают особенного внимания – развернувшаяся дискуссия между аудитором штата и руководителем профильного департамента, последний объяснял причины выявленных нарушений и недостатков, предлагал механизмы их исправления. Представляется, что подобный опыт широкой транспарентности – показательный пример для правительств и высших органов аудита всех стран и регионов.

Еще одна поднятая в указанной проверке проблема сводится к вопросу об эффективности использования зданий после ввода их в эксплуатацию. В частности, аудитор задается вопросом об оправданности бюджетных потерь в размере 7,6 млн долларов, которые сложились из сумм строительства здания, проектных и инженерных решений его использования.

Отдельно хотелось бы остановиться также на анализе организационной структуры КСО зарубежных стран. Так, например, в Вольном ганзейском городе Бремен Счетная палата функционирует по пяти основным направлениям деятельности [18], при этом четвертое направление осуществляет аудит в сфере строительства, транспорта и окружающей среды. Подход, согласно которому указанные области охватываются контролем вместе, в целом характерен для европейских стран.

Так, к примеру, организационная структура Счетной палаты Германии [19] представлена девятью аудиторскими направлениями (или ревизионными отделами), второе реализует контроль в сферах строительства, недвижимости, окружающей среды и иностранных дел, а два его ревизионные сектора непосредственно занимаются вопросами строительства (*hochbau*). Выделение аудиторского направления с таким набором сфер нельзя признать достаточно успешным, ибо оно не позволяет сконцентрироваться исключительно на вопросах строительства, сформировать соответствующий персонал. Более того, контролем дорожного строительства занимается ревизионный отдел по вопросам транспорта и инфраструктуры, а контролем в сфере жилищного строительства – восьмое аудиторское направление. Таким образом, отсутствие четкого и однозначного выделения направления контроля в сфере капитального строительства уже на организационном уровне не способствует комплексному решению вопросов в исследуемой сфере.

На наш взгляд, не самый удачный подход к организационной структуре избран в немецкой земле Саксония-Анхальт, Счетная палата которой осуществляет свои полномочия в строительной сфере в разрезе сразу трех аудиторских направлений (управление строительством в одном, гидротехническое

строительство – в другом, градостроительная деятельность – в третьем) [20]. Как представляется, подобная структура не в полной мере обеспечивает качество контрольной деятельности и профессионализм сотрудников для целей анализа строительной сферы.

Таким образом, анализ работы высших органов аудита в сфере капитального строительства позволил предложить ряд механизмов, которые в том или ином виде могли бы использоваться органами внешнего (Счетная палата РФ и КСО субъектов РФ) и отчасти внутреннего ГФК России с точки зрения анализа:

– всей сферы управления и контроля за капитальным строительством: от механизмов выдачи разрешения на строительство до правил ввода объекта в эксплуатацию;

– причин срыва сроков осуществления строительных работ, что позволит предлагать меры по законодательному ограничению отдельных этапов строительства объектов;

– планирования объема бюджетных расходов на строительство объекта, причин изменения плановых назначений, объема планируемых и фактических доходов бюджета после ввода объекта в эксплуатацию;

– достаточности мер, принимаемых органами исполнительной власти, по вопросу экономности закупочных процедур, поиска вариантов уменьшения бюджетных расходов при сохранении качества реализации проекта;

– компетентности и достаточности навыков персонала проверяемой организации по вопросу организации эффективных управленческих процессов, направленных на своевременное завершение строительства объекта, исключение коррупционных рисков.

Указанные направления, а также ряд иных механизмов позволят российским контрольным органам на более высоком уровне обеспечивать контроль за целевым и эффективным использованием бюджетных средств в сфере капитального строительства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016.
- [2] Отчет о результатах контрольного мероприятия по вопросу выдачи решения о разрешении на строительство и решения о разрешении на эксплуатацию объектов многоквартирного жилищного строительства вместе с сопутствующей инфраструктурой. URL: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/15/107> (дата обращения: 15.04.2019).
- [3] Головин К.Л. Правовые основы бюджетного контроля в РФ и ФРГ сравнительно-правовое исследование: дисс: канд. юрид. наук. М.: 2007.
- [4] Börskens, Christoph: «Die Kontrolle der öffentlichen Haushalt – und Wirtschaftsführung», Jena, 2006.
- [5] Отчет о результатах деятельности Счетной палаты Германии в 2017 году. URL: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2017> (дата обращения: 04.05.2019).

- [6] Отчет о результатах деятельности Счетной палаты Германии в 2013 году. URL: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2013> (дата обращения: 04.05.2019).
- [7] Отчет о результатах контрольного мероприятия по вопросу расходования бюджетных средств, направленных на строительство автомагистрали D8. URL: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K15029.pdf> (дата обращения: 23.05.2019).
- [8] Подробнее об этом см.: Гришин В.В., Надарейшвили Г.В. Финансовый контроль как инструмент принятия управленческого решения // Право и управление. XX век. 2013. № 1. С. 37–46.
- [9] Отчет о результатах контрольного мероприятия по вопросу расходования бюджетных средств, направленных на строительство автомобильных дорог и скоростных автомагистралей, 2013 год. URL: <https://www.nku.cz/scripts/rka/detail.asp?cisloakce=12/18&rok=0&sestava=0> (дата обращения: 24.05.2019).
- [10] Отчет об анализе строительства, модернизации и реконструкции автомобильных дорог в Чехии. URL: <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=9349> (дата обращения: 23.05.2019).
- [11] Отчет о результатах контрольного мероприятия по вопросу деятельности корпорации Asfinag в части прокладки тоннеля Тауэрн. URL: https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Errichtung_der_2._Roehre_Tauerntunnel.pdf (дата обращения: 10.05.2019).
- [12] Отчет о результатах проверки деятельности Национального научного фонда США по вопросу стоимости и графика осуществления строительства крупных объектов и возможности совершенствования управления проектами. URL: <https://www.gao.gov/products/GAO-19-227> (дата обращения: 15.05.2019).
- [13] Отчет о результатах проверки деятельности Управления общего обслуживания США по вопросу качества управления и информированности об уровне асбеста в зданиях. URL: <https://www.gao.gov/products/GAO-19-45R> (дата обращения: 15.05.2019).
- [14] Отчет о результатах проверки деятельности Государственного департамента США по вопросу темпов реализации программы строительства и реконструкции посольств. URL: <https://www.gao.gov/products/GAO-18-653> (дата обращения: 20.05.2019).
- [15] Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия по вопросу использования новых методов жилищного строительства. URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/11/mmc.pdf> (дата обращения: 07.05.2019).
- [16] Отчет о деятельности Счетной палаты Баварии в 2018 году, часть 34. URL: <https://www.orh.bayern.de/berichte/jahresberichte/aktuell/jahresbericht-2018/inneres-bau-und-verkehr/831-tnr-34-ausbauplaene-fuer-staatsstrassen.html> (дата обращения: 19.05.2019).
- [17] Отчет по результатам аудита эффективности деятельности Департамента строительства и общего обслуживания штата Вермонт (США) в части финансирования и строительства капитальных проектов. URL: [https://auditor.vermont.gov/sites/auditor/files/documents/BGS %20Capital %20Projects %20Final %20Audit %20Report %20-1.pdf](https://auditor.vermont.gov/sites/auditor/files/documents/BGS%20Capital%20Projects%20Final%20Audit%20Report%20-1.pdf) (дата обращения: 26.05.2019).
- [18] Организационная структура Счетной палаты сводного ганзейского города Бремен. URL: https://www.rechnungshof.bremen.de/wer_sind_wir/organisation-1460 (дата обращения: 15.05.2019).
- [19] Организационная структура Счетной палаты Германии. URL: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/ueber-uns/organisation/abteilungen/organisationsplan-brh/view> (дата обращения: 13.05.2019).

- [20] Организационная структура Счетной палаты Саксонии – Анхальт. URL: https://lrh.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/LRH/Organigramm/Stand_2018-07-12.pdf (дата обращения: 10.05.2019).

Информация об авторе:

Ибрагимов Ринат Габделхаевич – магистрант Высшей школы государственного аудита (факультет) Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, (e-mail: RGIbragimov@yandex.ru)

Research article

Foreign experience in the implementation of state financial control in the sphere of capital construction

Rinat G. Ibragimov

Lomonosov Moscow State University

This article is devoted to the peculiarities of the implementation of state financial control in the construction sphere by foreign control and accounting bodies. The article describes the main identified problems, their solutions and mechanisms for improving the controlled area. Key innovative tools used by control bodies are also disclosed. In the prism of the structure of control and accounting bodies, the issues of improving organizational work to rise the effectiveness of control are investigated. According to the results of the analysis, the main directions for improving SFC in Russia are proposed.

Keywords: financial control, foreign control and accounting bodies, capital construction, budget expenditures, examination

REFERENCES

- [1] Control in financial and budget sphere: Scientific and practical guide / I.I. Kucherov, N.A. Povetkina, N.E. Abramova, etc.; executive editors I.I. Kucherov, N.A. Povetkina. M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: Law firm CONTRACT, 2016.
- [2] Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą. URL: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/15/107> (accessed: 15.05.2019).
- [3] Golovin K.L. Pravovyye osnovy byudzhnogo kontrolya v RF i FRG sravnitel'no-pravovoye issledovaniye: diss: kand. yurid. nauk. M., 2007.
- [4] Börskens, Christoph: «Die Kontrolle der öffentlichen Haushalt – und Wirtschaftsführung», Jena, 2006.
- [5] Bemerkungen (Jahresbericht) 2017. URL: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2017> (accessed: 04.05.2019).

- [6] Bemerkungen (Jahresbericht) 2013. URL: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2013> (accessed: 04.05.2019).
- [7] Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 15/29 «Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnice D8». URL: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K15029.pdf> (accessed: 23.05.2019).
- [8] Grishin V.V., Nadareyshvili G.V. Finansovyy kontrol' kak instrument prinyatiya upravlencheskogo resheniya // Pravo i upravleniye. XX vek. 2013. № 1. P. 37–46.
- [9] Kontrolní akce č. 12/18 Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnic a rychlostních komunikací. URL: <https://www.nku.cz/scripts/rka/detail.asp?cisloakce=12/18&rok=0&sestava=0> (accessed: 24.05.2019).
- [10] Otchet ob analize stroitel'stva, modernizacii i rekonstrukcii avtomobil'nyh dorog v Chekhii. URL: <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=9349> (accessed: 23.05.2019).
- [11] ASFINAG Bau Management GmbH hinsichtlich der Errichtung der 2. Röhre des Tauerntunnels. URL: https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Errichtung_der_2._Roehre_Tauerntunnel.pdf (accessed: 10.05.2019).
- [12] National Science Foundation: cost and schedule performance of large facilities construction projects and opportunities to improve project management. URL: <https://www.gao.gov/products/GAO-19-227> (accessed: 15.05.2019).
- [13] Asbestos in GSA buildings: improved data would enhance oversight. URL: <https://www.gao.gov/products/GAO-19-45R> (accessed: 15.05.2019).
- [14] Embassy Construction: pace is slower than projected, and state could make Program improvements. URL: <https://www.gao.gov/products/GAO-18-653> (accessed: 20.05.2019).
- [15] Report by the National Audit Office «Using modern methods of construction to build homes more quickly and efficiently». URL: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2005/11/mmc.pdf> (accessed: 07.05.2019).
- [16] Jahresbericht 2018. TNr. 34: Ausbaupläne für Staatsstraßen. URL: <https://www.orh.bayern.de/berichte/jahresberichte/aktuell/jahresbericht-2018/inneres-bau-und-verkehr/831-tnr-34-ausbauplaene-fuer-staatsstrassen.html> (accessed: 19.05.2019).
- [17] Department of buildings and general services capital projects. Projects consistently exceeded cost and schedule estimates; BGS' process weaknesses hinder its ability to improve capital project management. URL: https://auditor.vermont.gov/sites/auditor/files/documents/BGS_%20Capital_%20Projects_%20Final_%20Audit_%20Report_%20-1.pdf (accessed: 26.05.2019).
- [18] Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen. Organisation. URL: https://www.rechnungshof.bremen.de/wer_sind_wir/organisation-1460 (accessed: 15.05.2019).
- [19] Organisationsplan BRH. URL: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/ueber-uns/organisation/abteilungen/organisationsplan-brh/view> (accessed: 13.05.2019).
- [20] Organigramm Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt. URL: https://lrh.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/LRH/Organigramm/Stand_2018-07-12.pdf (accessed: 10.05.2019).

Information about the author:

Ibragimov Rinat Gabelhaevich – master, Higher School of State Audit (faculty) Lomonosov Moscow state university (Russian Federation), (e-mail: RGIbragimov@yandex.ru)



DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-1-28-40

Научная статья

Международные показатели цифровизации государственного управления: обзор практики

Е.И. Добролюбова

Институт прикладных экономических исследований РАНХиГС

В статье представлен анализ международных индексов и показателей, характеризующих цифровизацию государственного управления. Проведена оценка цифровизации государственного управления в России по сравнению с другими странами. На основе проведенного анализа выявлены ключевые ограничения используемых в международной практике методических подходов к оценке цифровизации государственного управления и выработаны предложения по направлениям их преодоления. Актуальность проведенного анализа обусловлена реализацией национальной программы «Цифровая экономика в Российской Федерации» и федерального проекта «Цифровое государственное управление».

Ключевые слова: государственное управление, индекс развития электронного правительства, индекс электронного участия, показатель, оценка, цифровизация, цифровое государственное управление

Цифровизация – один из ключевых мировых трендов развития государственного управления, с которым связываются перспективы повышения результативности и эффективности деятельности государственных органов. Это предопределяет интерес международных организаций к измерению и оценке цифровизации государственного управления, разработке новых статистических показателей, характеризующих данный процесс, и индексов, позволяющих проводить межстрановые сопоставления.

Следует отметить, что данный интерес к оценке цифровизации государственного управления появился более десятилетия назад, на этапе формирования и распространения концепции «электронного правительства». Соответственно, и ряд международных показателей, в той или иной мере характеризующих результативность и эффективность процессов цифровизации, основываются прежде всего на измерении и оценке компонентов «электронного правительства», «открытого правительства», и могут не учитывать последние

© Добролюбова Е.И., 2019



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

тенденции и прорывные технологии современного этапа цифровизации, такие как «Интернет вещей», «большие данные», искусственный интеллект и технологии распределенного реестра [1], а также иные новации, что обуславливает необходимость разработки новых теоретических подходов к оценке цифровизации в государственном управлении [2]. В некоторых случаях для адаптации к быстро меняющемуся технологическому ландшафту международные организации изменяют состав оцениваемых показателей, что ограничивает сопоставимость данных в динамике, однако позволяет проводить более адекватный современному уровню развития технологий анализ.

В статье обобщены используемые в международной практике практические подходы к оценке цифровизации государственного управления и его отдельных компонентов, выявлены основные особенности и ограничения используемых подходов, которые целесообразно учитывать в том числе в рамках мониторинга реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика».

Индекс развития электронного правительства и Индекс электронного участия ООН

Одним из наиболее часто используемых интегральных показателей в сфере цифровизации государственного управления является Индекс развития цифрового правительства (EGDI), рассчитываемый ООН каждые 2 года для всех 193 стран – членов организации. Впервые Индекс был рассчитан в 2001 году.

Индекс основан на использовании как показателей, основанных на оценке национальных веб-сайтов, так и статистических показателей, характеризующих участие страны в информационном обществе, без которых эффект от развития электронного правительства был бы ограничен. В состав индекса с равным удельным весом включены три компонента:

- индекс онлайн-услуг (онлайн-обслуживания);
- индекс телекоммуникационной инфраструктуры;
- индекс человеческого капитала.

Состав показателей, используемых при расчете каждого из представленных индексов, меняется с течением времени с целью обеспечения учета современных цифровых технологий (например, при расчете индекса телекоммуникационной инфраструктуры с 2008 г. не учитывается число телевизоров).

Индекс онлайн-обслуживания рассчитывается по результатам обследования национальных веб-сайтов на основе единой анкеты. В 2018 г. в состав анкеты было включено 140 вопросов, позволяющих выявить информацию о цифровизации государственного управления (например, законы, документы государственной политики, расходы и т.п.), наличие особенностей в государственном управлении в той или иной стране (например, использование социальных сетей), а также возможность электронного взаимодействия через веб-сайт. В частности, для расчета индекса онлайн-обслуживания в 2018 г.

проводилась оценка следующих возможностей электронного взаимодействия с государственными органами:

- возможность подачи онлайн-деклараций по подоходному и иным налогам;
- возможность запроса новых наборов открытых данных;
- возможность получения новостей или оповещений по различным вопросам (образования, занятости, здравоохранения, социальной защиты, погодных условий, сельскохозяйственных технологий, охраны окружающей среды);
- возможность подачи заявлений (жалоб) онлайн, в т.ч. о дискриминации (в любой форме), работоргове, сексуальной или иной эксплуатации, неэтичном поведении государственных служащих (институтов), нарушениях трудового законодательства, заявлений в полицию;
- возможности получения онлайн государственных услуг, в т.ч. регистрации транспортных средств, нового бизнеса, подачи заявлений о смене адреса, заявлений в органы социальной защиты, заявлений на поступление в начальную и среднюю школу, заявлений на получение государственных стипендий (грантов), заявлений на получение удостоверения личности, свидетельств о рождении, браке, смерти, получение водительских прав, регистрацию прав собственности на землю, получение экологических разрешений, заявлений на получение лицензий (патентов), разрешения на строительство;
- возможность подачи заявлений на соискание государственной должности онлайн;
- возможность подачи заявлений на выдачу визы онлайн;
- возможность подачи жалоб на оказание государственных услуг;
- возможность онлайн оплаты любых пошлин, услуг водо- и электро-снабжения;
- возможность доступа к своим данным и их модификации [3].

Таким образом, в рамках онлайн-обслуживания учитывается широкий спектр государственных услуг, по которым имеется возможность электронного взаимодействия граждан и организаций с государством; учитываются также возможности, связанные с информационными услугами и подачей обращений граждан. В то же время индекс онлайн-обслуживания не учитывает возможностей электронного взаимодействия по предоставлению отчетности в органы власти (в т.ч. с использованием технологий «Интернета вещей»). В составе индекса не представлены и направления электронного взаимодействия, связанные с развитием цифровой контрольно-надзорной деятельности государства (в т.ч. дистанционного контроля). Степень использования цифровых технологий для нужд самих государственных органов (например, электронное бюджетирование или использование цифровых технологий для управления кадрами государственных органов) также пока не учитывается.

В составе индекса телекоммуникационной инфраструктуры учитываются следующие показатели:

- число пользователей Интернета;
- численность абонентов стационарных широкополосных сетей;
- численность активных абонентов мобильных широкополосных сетей;

- численность абонентов стационарной телефонной связи;
- численность абонентов мобильной (сотовой) связи.

При оценке индекса человеческого капитала в составе Индекса развития электронного правительства используются следующие показатели:

- грамотность взрослых, которая определяется как количество (в процентах) людей от 15 лет и старше, которые могут осознанно прочитать и написать короткое изложение о своей обычной жизни (удельный вес данного показателя составляет 1/3 в общей оценке индекса человеческого капитала);

- валовая доля учащихся, определяемая как суммарная доля учащихся начальных, средних и высших учебных заведений независимо от возраста в процентах от численности населения школьного возраста для данного уровня (удельный вес данного показателя составляет 2/9 в общей оценке индекса человеческого капитала);

- ожидаемая продолжительность обучения в школе, которая представляет собой число лет обучения в школе, которое ребенок определенного возраста может ожидать в будущем, исходя из того, что вероятность его обучения в школе в любом конкретном возрасте равна текущему возрастному показателю доли учащихся (удельный вес данного показателя составляет 2/9 в общей оценке индекса человеческого капитала);

- средняя продолжительность обучения в школе (MYS), отражающая среднее число лет обучения, законченного взрослым населением страны (25 лет и старше) без учета лет повторного обучения в тех же классах (удельный вес данного показателя составляет 2/9 в общей оценке индекса человеческого капитала) [3].

По итогам оценки, проведенной ООН в 2018 г., Россия занимает 32 место по Индексу развития электронного правительства (0,7969); при этом по индексу онлайн-обслуживания наша страна находится на 25 месте (0,9167), обгоняя по данному компоненту индекса такие страны, как Эстония, Австрия и Швейцария. Несколько ниже оценки России по индексу телекоммуникационной инфраструктуры (45 место и 0,6219 балла) и индексу человеческого капитала (28 место, 0,8522 балла). По Индексу развития электронного правительства Россия обгоняет другие страны БРИКС и ЕАЭС, но значительно уступает лидерам – Дании, Австралии, Республике Корея, Великобритании и Швеции.

Помимо Индекса развития электронного правительства ООН также рассчитывает Индекс электронного участия, основанный на оценке трех компонентов, отражающих использование цифровых технологий для оценки вовлеченности граждан в выработку и принятие решений государственными органами:

- электронное информирование: обеспечение участия путем предоставления гражданам государственной информации и доступа к информации по требованию или без;

- электронные слушания: вовлечение граждан в обсуждения и принятие решений по вопросам государственных политик и услуг;

- электронное принятие решений: предоставление гражданам полномочий за счет совместной разработки политик, компонентов услуг и режимов их оказания [3].

По данным за 2018 г. Россия разделяет 23 место в мире по Индексу электронного участия с Германией и Колумбией.

Индекс готовности к сетевому обществу ВЭФ

Еще одним индексом, широко используемым в практике международных организаций, является Индекс готовности к сетевому обществу. Он составляется с 2001 г. Всемирным экономическим форумом. При расчете индекса используются статистические данные и результаты опроса руководителей компаний. Последний опубликованный отчет содержит данные за 2016 г.

В составе Индекса готовности к сетевому обществу оцениваются:

- наличие условий для развития ИКТ (Environment subindex),
- готовность граждан, деловых кругов и государственных органов к использованию ИКТ (Readiness subindex),
- уровень использования ИКТ в общественном, коммерческом и государственном секторах (Usage subindex),
- воздействие информационных технологий на экономику (Impact subindex).

В рамках оценки уровня использования ИКТ в государственном секторе учитываются такие аспекты, как:

- значимость ИКТ при формировании правительственного видения будущего;
- индекс государственных услуг, предоставляемых онлайн;
- успех государства в продвижении ИКТ.

Если в целом по Индексу готовности к сетевому обществу Россия в 2016 г. занимала 41 место, то по уровню использования ИКТ в государственном секторе – 44 место. При этом наша страна получила весьма высокую оценку по индексу государственных услуг, предоставляемых онлайн (27 место в мире), тогда как по оценке значимости ИКТ при формировании правительственного видения будущего Россия значительно проигрывала другим странам (76 место) [4].

Отдельные показатели, характеризующие цифровизацию государственного управления, используются и при оценке общей конкурентоспособности стран в Отчетах о мировой конкурентоспособности, подготавливаемых Международным экономическим форумом. Так в составе оценки качества институтов учитывается Индекс электронного участия [5].

Индекс развития ИКТ и Глобальный индекс кибербезопасности Международного союза электросвязи

Во многих международных индексах используются данные Международного союза электросвязи, который в свою очередь формирует Индекс развития ИКТ. В состав индекса включено 11 показателей, отражающих:

- доступ к ИКТ;
- использование ИКТ;
- навыки в сфере ИКТ.

За последние 10 лет оценка Индекса развития ИКТ в России значительно выросла: с 4,42 баллов в 2008 г. до 7,07 баллов в 2017 г., однако роста данной оценки оказалось недостаточно для значимого улучшения позиции нашей страны в общем рейтинге: если в 2008 г. Россия занимала 49 место, в 2011 г. – 38 место, то в 2017 г. – 45 место среди всех стран-участниц [6]. В последние годы темпы роста индекса в России снизились по сравнению с периодом 2010 – 2014 гг. [7]. Следует отметить, что среди показателей, включенных в состав Индекса развития ИКТ, нет собственно показателей, характеризующих уровень цифровизации государственного управления (или уровень цифровизации экономики или социальной сферы) [8]; скорее данный индекс призван оценить доступность ИКТ для граждан и степень использования базовых технологий, без учета конкретной сферы их применения, а также без учета степени развития «прорывных» технологий, обеспечивающих современный этап цифровой трансформации.

Ключевыми для развития цифрового общества в целом и цифровизации государственного управления в частности являются вопросы безопасности. Их оценке посвящен составляемый Международным союзом электросвязи Индекс глобальной кибербезопасности. При расчете данного индекса учитываются пять основных аспектов:

– правовые меры (законодательство и регулирование в сфере кибербезопасности; законодательство в сфере противодействия спаму)

– технические меры (учет и реагирование на инциденты, реализация стандартов в сфере кибербезопасности, технические механизмы и возможности противодействия спаму, использование облачных технологий, защита детей в информационном пространстве);

– организационные меры (стратегия, ответственный орган, измерение кибербезопасности);

– развитие кадрового потенциала (информационные кампании для населения, стандарты и сертификация в сфере кибербезопасности, проведение профессионального обучения, национальные образовательные программы, программы научных исследований и разработок, механизмы стимулирования, развитие отечественной индустрии кибербезопасности);

– кооперация (двусторонние соглашения, многосторонние соглашения, участие в международных форумах или ассоциациях, использование механизмов частно-государственного партнерства, межведомственное и внутриведомственное взаимодействие, лучшие практики в сфере обеспечения кибербезопасности) [9].

В глобальном рейтинге по кибербезопасности Россия в 2018 г. заняла 26 место (в 2017 г. – 10 место); наиболее высокие оценки российской практики отмечаются в сфере правовых и организационных мер по противодействию киберугрозам.

Как следует из таблицы 1, Россия отстает от стран-лидеров рейтинга по всем компонентам оценки, учитываемым в рамках глобального индекса кибербезопасности, при этом наибольшее отставание отмечается по техническим мерам и мерам организационного характера.

Таблица 1

**Глобальный индекс кибербезопасности и его компоненты:
Россия и страны-лидеры в 2018 г.**

| Страна | Индекс | Правовые меры | Технические меры | Организа- ционные меры | Развитие кадрового потенциала | Коопе- рация |
|----------------|--------|---------------|------------------|------------------------------|-------------------------------------|-----------------|
| Великобритания | 0,931 | 0,200 | 0,191 | 0,200 | 0,189 | 0,151 |
| США | 0,926 | 0,200 | 0,184 | 0,200 | 0,191 | 0,151 |
| Франция | 0,918 | 0,200 | 0,199 | 0,200 | 0,186 | 0,139 |
| Россия | 0,836 | 0,197 | 0,162 | 0,177 | 0,166 | 0,135 |

Источник: составлено автором на основе [9].

Индекс цифрового внедрения Всемирного банка

Оценка цифровизации государственного управления – один из компонентов оценки Индекса цифрового внедрения (Digital adoption index), рассчитанного Всемирным банком в 2016 г. [10]. Так по субиндексу внедрения цифровых технологий в государственном секторе Россия в 2016 г. занимала 18 место. Среди лидеров по данному показателю отмечаются Корея, Сингапур и Япония (таблица 2).

Таблица 2

**Рейтинг стран по субиндексу внедрения цифровых технологий
Всемирного банка в 2016 г.**

| Место | Страна | Субиндекс внедрения технологий в государственном секторе |
|-------|------------|---|
| 1 | Корея | 0,980677 |
| 2 | Сингапур | 0,957003 |
| 3 | Япония | 0,908937 |
| 4 | Чили | 0,891787 |
| 5 | ОАЭ | 0,885989 |
| 6 | Уругвай | 0,880676 |
| 7 | Италия | 0,87319 |
| 8 | Португалия | 0,871016 |
| 9 | Германия | 0,870934 |
| 10 | Малайзия | 0,866908 |
| 11 | Эстония | 0,852656 |
| 12 | Израиль | 0,850403 |
| 13 | Австрия | 0,845087 |
| 14 | Испания | 0,839532 |
| 15 | Казахстан | 0,839373 |
| 16 | Мальта | 0,837922 |
| 17 | Литва | 0,827215 |
| 18 | Россия | 0,82359 |

Источник: составлено автором по данным [10].

Оценка цифровизации государственного управления в ОЭСР

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработала комплексный показатель для оценки одного из аспектов цифровизации государственного управления – использования открытых данных государства [11]. Разработанный показатель (OURIndex – Индекс открытости, полезности и повторного использования данных) оценивает:

- наличие открытых государственных данных;
- доступность открытых государственных данных;
- поддержку повторному использованию государственных данных.

Данный показатель рассчитывается для стран-членов ОЭСР и Колумбии. В 2018 г. среди лидеров в сфере открытых данных отмечалась Республика Корея, Франция и Япония (данные за 2017 г.) [12].

Для целей межстрановых сопоставлений по вопросам развития государственного управления ОЭСР использует показатель востребованности государственных услуг в электронном виде (доля граждан, использовавших Интернет для направления заполненных заявлений в государственные органы). Показатель рассчитывается для стран-членов ОЭСР. По данным за 2016 г., наибольший уровень среди стран ОЭСР был достигнут в Дании (71 %) и Эстонии (68 %) [13].

Негосударственные оценки цифровизации государственного управления

Примером негосударственной оценки цифровизации государственного управления является Рейтинг цифрового правительства, рассчитываемый Университетом Васеда (Япония) совместно с Международной академией управления. При оценке учитываются 10 основных показателей по следующим направлениям:

- готовность сетевой инфраструктуры (учитываются статистические показатели численности пользователей сети Интернет, абонентов, имеющих широкополосный доступ к Интернет, и абонентов мобильных устройств);
- оптимизация управления (учитывается уровень информированности, внедрение интегрированной бизнес-архитектуры, системы администрирования и бюджетирования);
- онлайн-услуги (учитываются электронные закупки, электронные системы взаимодействия с налоговыми органами, таможенными органами, использование цифровых технологий в сфере здравоохранения, использование принципа «одного окна»);
- национальный портал (оцениваются простота навигации, интерактивность, интерфейс, технические аспекты);
- ответственный за развитие цифрового государственного управления (учитывается наличие такой должности, мандат, программы развития и организации, поддерживающие функции ответственного);
- продвижение цифрового правительства (учитываются правовые и обеспечивающие механизмы, механизмы поддержки и оценки реализации цифрового правительства);

– электронное участие (учитываются механизмы электронного правительства, проведение консультаций, вовлечение граждан в процессы принятия решений);

– открытые данные (учитывается нормативно-правовая база, востребованность данных обществом, организация работы с открытыми данными);

– кибербезопасность (учитывается нормативно-правовая база, меры, направленные на противодействие киберпреступности, организация обеспечения безопасности сети Интернет);

– новые технологии в цифровом государственном управлении (оценивается использование облачных технологий, Интернета вещей и больших данных) [14].

Особенностью данного подхода является учет не только традиционных инфраструктурных аспектов электронного правительства, практики оказания государственных услуг в электронном виде и электронного участия, но и новых технологий, внедряемых в рамках цифровизации государственного управления, в том числе их использования для оптимизации внутренних управленческих процессов.

Оценка проводится как с использованием данных международных организаций, так и на основе собственного обследования. В соответствии с последней оценкой Россия занимает 30 место в данном рейтинге (из 65 крупнейших стран мира) с общей оценкой 62,58 баллов из 100, значительно уступая место лидерам – Дании, Сингапуру, Великобритании, Эстонии и США (каждая из этих стран набрала более 90 баллов). При этом Россия по данному рейтингу опережает все страны БРИКС (Китай – 32 место, Индия – 36 место, ЮАР – 54 место, Бразилия – 56 место), а также Казахстан (34 место).

При оценке конкурентоспособности стран в сфере цифровизации в целом и цифровизации государственного управления в частности часто используется международный рейтинг конкурентоспособности в цифровой среде, составляемый швейцарской бизнес-школой IMD.

Данный рейтинг составляется по трем направлениям: «Знания» (качество обучения, образования и науки), «Технологии» (регуляторная среда, финансовый капитал в ИТ-отрасли, состояние интернет- и коммуникационных технологий) и «Будущая готовность» (уровень готовности использовать цифровую трансформацию).

По данным за 2018 г., Россия занимала 40 место по уровню конкурентоспособности в цифровой среде, уступая не только таким лидерам рейтинга как США, Сингапур и Швеция, но и Китаю (30 место). При этом цифровая конкурентоспособность России была оценена выше, чем аналогичный показатель для ЮАР, Индии и Бразилии [15].

Выводы и рекомендации

В целом, обзор реализованных на практике подходов к формированию показателей цифровизации государственного управления позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, несмотря на значительное число международных индексов и показателей в сфере цифрового и информационного общества, вопросы цифровизации государственного управления учитываются в данных показателях лишь частично. Так, значительное внимание уделяется оказанию государственных услуг в электронном виде (прежде всего для граждан, но частично и для организаций), реализации возможностей электронного участия в выработке и принятии решений, открытости данных, тогда как вопросы цифровизации иных государственных функций, в том числе контрольно-надзорной деятельности, нормотворчества, регулирования, а также цифровизации внутренних управленческих процессов в большинстве проанализированных индексов учитываются недостаточно. Иными словами, международные индексы и иные показатели, используемые международными организациями, в целом охватывают взаимодействия «гражданин-государство» и, частично, «бизнес-государство», но мало учитывают взаимодействие государственных органов между собой и взаимодействие государства как работодателя с государственными служащими.

Во-вторых, зачастую оценка наличия возможностей электронного взаимодействия в той или иной сфере подменяет оценку востребованности гражданами (организациями, государством, государственными служащими) этих возможностей, не говоря уже об эффекте от использования цифровых технологий. Отсутствуют надежные межстрановые сопоставления, которые позволили бы оценить экономию времени и иных ресурсов в связи с цифровизацией государственного управления, влияние процессов цифровизации на повышение качества исполнения государственных функций и государственных услуг. Такой подход может стимулировать «цифровизацию ради цифровизации» – а это одна из «ловушек» цифрового государственного управления [16].

В-третьих, большинство проанализированных индексов основаны на использовании как статистических данных, так и результатов экспертных обследований. С одной стороны, подобный подход позволяет расширить область оценки, учесть факторы, которые могут быть оценены только в качественной форме. С другой стороны, избыточное использование результатов экспертных оценок может влиять на получаемые результаты. Данная проблема могла бы быть решена на основе более широкого использования социологических методов сбора данных, в том числе с применением передовых цифровых технологий.

В-четвертых, во многих проанализированных индексах учитываются весьма приблизительные показатели оценки человеческого капитала с точки зрения цифровой эпохи. В условиях формирования цифрового общества грамотность населения и общий образовательный уровень являются необходимыми, но недостаточными показателями для оценки готовности к цифровому обществу, в том числе взаимодействию с государством в цифровом виде. Необходимо формирование системы показателей, отражающей цифровые навыки граждан.

В-пятых, как показывает проведенный анализ, в большинстве индексов недостаточно учитывается использование при цифровизации государственного управления «прорывных», характерных для современного этапа цифровой трансформации, например, «больших данных», Интернета вещей, технологий

распределенного реестра, искусственного интеллекта, облачных вычислений. Необходима оценка степени внедрения и степени востребованности данных технологий при цифровизации государственного управления.

Наконец, следует отметить, что в целом Россия занимает достойное место в мире по показателям цифровизации государственного управления. Однако данная сфера развивается чрезвычайно динамично; во многих странах реализуются национальные стратегии цифровизации государственного управления, активно внедряются прорывные цифровые технологии. В этой связи даже для сохранения достигнутого уровня необходимы постоянные усилия по цифровизации государственного управления.

Благодарности. Статья подготовлена в рамках государственного задания на выполнение научно-исследовательских работ РАНХиГС в 2019 году.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А., Ключкова Е.Н., Талапина Э.В., Старцев Я.Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019.
- [2] R. Máchová and M. Lněnička. Reframing E-government development indices with respect to new trends in ICT. *Rev. Econ. Perspect.* vol. 15. no. 4. pp. 383–411, 2015.
- [3] ООН. Исследование ООН: электронное правительство 2018. Организация объединенных наций. Нью-Йорк, 2018.
- [4] World Economic Forum. *Global Information Technology Report 2016*. URL: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/economies/#indexId=NRI&economy=RUS> (дата обращения: 12.04.2019).
- [5] WEF. *The Global Competitiveness Report 2018*. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018> (дата обращения: 12.04.2019).
- [6] Индикаторы цифровой экономики: 2018. Статистический сборник. URL: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/222291432> (дата обращения: 12.04.2019).
- [7] Ключкова Е.Н. Статистический подход к исследованию развития информационного общества в контексте мировых тенденций // *Статистика и Экономика*. 2016. № 5. С. 23–28.
- [8] ICT Development Index 2017. URL: <https://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html> (дата обращения: 12.04.2019).
- [9] ITU. *Global Cybersecurity Index 2018*. URL: https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/draft-18-00706_Global-Cybersecurity-Index-EV5_print_2.pdf (дата обращения: 12.04.2019)
- [10] World Bank. *Digital Adoption Index*. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016/Digital-Adoption-Index> (дата обращения: 12.04.2019)
- [11] Ubaldi B. (2013). *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*. OECD Working Papers on Public Governance. No. 22. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>. (дата обращения: 12.04.2019).
- [12] OECD (2018). *Open Government Data Report. Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264305847-en> (дата обращения: 12.04.2019).

- [13] OECD (2017), Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris, URL: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en (дата обращения: 12.04.2019).
- [14] The 14th Waseda – IAC International Digital Government Rankings 2018 Report. URL: http://iacio.org/iacio2018/wp-content/uploads/2019/02/The_2018_Waseda-IAC_Digital_Government_Rankings_Report-2.pdf#page=85&zoom=100,0,96 (дата обращения: 12.04.2019).
- [15] IMD World Competitiveness Rankings 2018 Results URL: <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2018/> (дата обращения: 12.04.2019).
- [16] Камолов С.Г. Государственное управление в цифровую эпоху. URL: https://mgimo.ru/upload/iblock/56b/KamolovSG_Article.pdf (дата обращения: 12.04.2019).

Информация об авторе:

Елена Игоревна Добролюбова – кандидат экономических наук, заместитель директора Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований РАНХиГС (г. Москва) (e-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru)

Research article

International indicators of government digitization: practical review

Elena I. Dobrolyubova

Center for Public Administration Technologies
Institute of Applied Economic Research (Moscow)

The article analyzes international indices and other indicators used to evaluate government digitalization. The author evaluates Russia's performance against international indices in comparison to other countries. The article defines critical limitations of the existing international approaches to evaluating digital government performance and proposes ways to address these limitations. The analysis is especially important in the context of implementing the national Digital Economy program, and Digital Governance federal project.

Keywords: e-government development index, e-participation index, public administration, indicator, evaluation, digitalization, digital government

Acknowledgments. The article was prepared as part of a state assignment for the research works execution of RANEPА in 2019.

REFERENCES

- [1] Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N., Efremov A.A., Klochkova E.N., Talapina E.V., Starcev Ya. Yu. Cifrovoe budushchee gosudarstvennogo upravleniya po rezul'tatam. М.: Izdatel'skij dom «Delo» RANHiGS. 2019. 114 s.

- [2] R. Máchová and M. Lněnička. Reframing E-government development indices with respect to new trends in ICT. *Rev. Econ. Perspect.*, vol. 15, no. 4, pp. 383–411, 2015.
- [3] OON. *Issledovanie OON: elektronnoe pravitel'stvo 2018. Organizaciya ob"edinennyh nacij*. N'yu-Jork, 2018.
- [4] World Economic Forum. *Global Information Technology Report 2016*. URL: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/economies/#indexId=NR&economy=RUS> (data obrashcheniya: 12.04.2019).
- [5] WEF. *The Global Competitiveness Report 2018*. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018> (data obrashcheniya: 12.04.2019).
- [6] *Indikatory cifrovoj ekonomiki: 2018. Statisticheskij sbornik*. URL: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/222291432> (data obrashcheniya: 12.04.2019).
- [7] Klochkova E.N. *Ctasticheskij podhod k issledovaniyu razvitiya informacionnogo obshchestva v kontekste mirovyh tendencij // Statistika i Ekonomika*. 2016. № 5. S. 23–28.
- [8] *ICT Development Index 2017*. URL: <https://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html> (data obrashcheniya: 12.04.2019).
- [9] ITU. *Global Cybersecurity Index 2018*. URL: https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/draft-18-00706_Global-Cybersecurity-Index-EV5_print_2.pdf (data obrashcheniya: 12.04.2019).
- [10] World Bank. *Digital Adoption Index*. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016/Digital-Adoption-Index> (data obrashcheniya: 12.04.2019).
- [11] Ubaldi B. (2013). *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*. OECD Working Papers on Public Governance, No. 22, OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>. (data obrashcheniya: 12.04.2019).
- [12] OECD (2018). *Open Government Data Report. Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264305847-en> (data obrashcheniya: 12.04.2019).
- [13] OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris. URL: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en. (data obrashcheniya: 12.04.2019).
- [14] *The 14th Waseda – IAC International Digital Government Rankings 2018 Report*. URL: http://iacio.org/iacio2018/wp-content/uploads/2019/02/The_2018_Waseda-IAC_Digital_Government_Rankings_Report-2.pdf#page=85&zoom=100,0,96 (data obrashcheniya: 12.04.2019).
- [15] *IMD World Competitiveness Rankings 2018 Results*. URL: <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2018/> (data obrashcheniya: 12.04.2019).
- [16] Kamolov S.G. *Gosudarstvennoe upravlenie v cifrovuyu epohu*. URL: https://mgimo.ru/upload/iblock/56b/KamolovSG_Article.pdf (data obrashcheniya: 12.04.2019).

Information about the author:

Dobrolyubova Elena Igorevna – PhD in Economics, Deputy director, Center for public administration technologies Institute of Applied Economic Research (Russian Federation) (e-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru)



DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-1-41-49

Научная статья

Д.С. Полянский как региональный лидер: по воспоминаниям крымчан

С.С. Минчик

Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского,
г. Симферополь, РФ

Исследование посвящено Дмитрию Степановичу Полянскому – одному из руководителей КПСС и СССР, чья причастность к крупнейшим скандалам эпохи стала поводом для его обвинений в сервильности и ретроградстве. Но в большинстве повествований об этом представителе элит игнорируются источники, которые убеждают, что его личность много лет упрощается и незаслуженно демонизируется. Речь, в частности, идет о материалах «низовой памяти» – а именно, свидетельствах лиц, знавших политика и государственного функционера лично, однако не зафиксировавших свои отзывы о нем. В статье рассматривается деятельность Полянского в 1949–1955 гг. Образ исторического деятеля воссоздается на основе не учтенных в литературе и масс-медиа характеристик, которые принадлежат его родственникам в Крыму и бывшим коллегам. В оборот вводятся факты, объясняющие генезис личности Полянского как гражданина и человека.

Ключевые слова: биография, кремлинология, интервьюирование, крымоведение, история России, воспоминания

Вековой юбилей Революции крымчане отметили широко – как и жители других регионов России, оказавшихся в круговороте событий 1917 года и последовавшей за ними Гражданской войны. При этом ряд круглых дат, которые также знаковы для судьбы полуострова, остался за пределами внимания общественности. Среди них – столетие со дня рождения человека, роль которого в жизни Крыма и всего СССР в свое время была чрезвычайно велика.

Уроженец Донбасса, Дмитрий Степанович Полянский (1917–2001) известен как один из руководителей КПСС и Советского Союза [1. С. 433–436]. Членство в Президиуме/Политбюро ЦК Компартии (1960–1976 гг.) он совмещал с должностями председателя Совмина РСФСР (1958–1962 гг.), заместителя (1962–1965 гг.) и первого заместителя (1965–1973 гг.) главы союзного Правительства, министра сельского хозяйства СССР (1973–1976 гг.).

© Минчик С.С., 2019



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Предшествовала взлету карьеры Полянского работа в регионах, которая началась в Сибири и продолжилась в Крыму. Здесь в 1949 г. ему доверили пост второго секретаря Областного комитета ВКП(б), спустя почти два года избрали в ВС РСФСР, в 1952-м назначили председателем Исполкома. В возрасте тридцати шести лет политический функционер и чиновник возглавил ОК КПСС и стал депутатом Верховного Совета СССР¹. При этом первым секретарем обкома на полуострове он проработал вплоть до перевода на аналогичную должность в Чкаловскую/Оренбургскую область в 1955 году [1. С. 436].

Причастность Полянского к таким событиям, как присоединение Крыма к Украине (1954 г.), разгром «антипартийной группы» (1957 г.), «Рязанское дело» (1960 г.), «Новочеркасский расстрел» (1962 г.), заговор против Н.С. Хрущева (1964 г.), ввод войск в Чехословакию (1968 г.), арест и высылка А.И. Солженицына (1974 г.) отразилась на восприятии многих сторон его личности. Этому представителю власти будто бы ставят в укор, что в годы Войны он не попал на фронт, оказавшись на партработе в тылу, где вдобавок избежал расстрела за самоуправство ввиду заступничества И.В. Сталина. Среди других «обвинений» в его адрес – якобы организация травли А. А. Галича, сокрытие еврейского происхождения, божемный образ жизни семьи, сервильность и ретроградство.

Наиболее распространенные мифы о Полянском отразились в трудах Джона Баррона (Barron), В.Н. Войновича, А.Р. Галинского, Н.А. Зеньковича, Я.И. Кормана, Н.С. Михалкова, Л.М. Млечина, Е.Н. Сарома и Ю.М. Сушко. Не преодолел их и кинематограф (И.В. Дыховичный, С.О. Снежкин). С другой стороны, противоположные характеристики Полянского массовые издания и СМИ как будто бы не замечают, хотя свидетельства, которые опровергают сомнительные отзывы о нем, десятки. Самые заметные из них принадлежат А.А. Богомолу, С.Д. Довлатову, И.Г. Коннову, Я.И. Корману, И.А. Латышеву, Н.А. Митрохину, Н.М. Молевой, Т.Ч. Норбу, В.Н. Салошенко, С.Н. Семанову, И.И. Синягину, В.Н. Сопрякову, Н.М. Сорокину, Ю.М. Сушко, В.А. Сырокомскому, Уильяму Таубману (Taubman), С.Н. Хрущеву, Е.И. Чазову, Е.С. Чирикову, В.Н. Шевелеву, И.М. Шевцову и др. Эти авторы рассказывают о роли одного из лидеров КПСС и СССР в развитии страны, укреплении ее международных связей, борьбе против обскурантизма в отечественной науке и в искусстве, вкладе в защиту А.В. Дьякова, И.М. Шевцова и А.Е. Мачехина, поддержке С.Н. Сергеева-Ценского, В.С. Высоцкого, В.С. Пикуля и т. п.

Работ, посвященных Крыму, в литературе о Полянском нет, в то время как его связь с Донбассом, Уралом и Кубанью, напротив, изучается и освещается все чаще. Написанные журналистами и публицистами, эти повествования отталкиваются от свидетельств лиц, которые знали партийного и государственного деятеля и много слышали о нем. Цель настоящей статьи – воссоздать образ Полянского на материале воспоминаний крымчан². Отсутствие публи-

¹ О выдвижении и избрании Д.С. Полянского депутатом советов различных уровней см.: ГАРК. Ф. П-1. Оп. 2. Д. 5730. Л. 2, л. 1, 1 об., 11, 16.

² Автор исследования – двоюродный внук Д.С. Полянского. Сбор материалов, связанных с его жизнью в Крыму, был начат в 2006 г., накануне 90-летия со дня рождения партийного

каций, связанных с данной темой, определяет главный метод ее разработки – интервьюирование. Актуальность исследования продиктована отсутствием жизнеописания одного из представителей коммунистической и советской номенклатуры, которое учитывало бы всю совокупность данных о нем и осмысливало бы его влияние на судьбы России в прошлом и настоящем.

Лучше других жителей полуострова с Полянским общалась дочь его брата Ивана Ольга (р. 1951). В своих рассказах о «дяде Мите»³ ею в основном поднимаются темы их встреч в Москве, на госдачах и за границей, где в юности она регулярно проводила каникулы и много общалась с его детьми. Вспоминает Ольга Ивановна и рассказы старожилов о рейдах, с которыми ее родственник, приученный начинать свой день рано и ходивший на службу пешком, посещал магазины Симферополя. В них Полянскому приходилось заглядывать за прилавки и поддерживать борьбу с продажами «из-под полы». Лично он контролировал и ситуацию в сфере торговли всего Крыма – регулируя ассортимент на потребительском рынке за счет проведения в городах сельскохозяйственных ярмарок.

С 1946 по 1956 г. Антонина Полянская (1913–2007) занимала должность начальника Управления Министерства юстиции СССР при Крымском облисполкоме⁴. Работа под началом однофамильца не раз приводила к курьезам, о которых она помнила и в глубокой старости. Один из них произошел тогда, когда Антонина Федоровна стала свидетелем разговора двух прохожих, которые, обсуждая происходящее в «верхах», глубокомысленно заключили, что власть на полуострове «захватила» семья Полянских, где «Она судит, а Он руководит». Другая история приключилась в буфете Театра имени Горького, куда местная элита приехала с семьями по случаю праздника. Наткнувшись на свою коллегу, Полянский в шутку пожаловался жене, что Антонина Федоровна не признает их родства. Последняя не растерялась и ответила, что раз ее жалование уже отдают Дмитрию Степановичу, кровная связь с ним – доказанный и общеизвестный факт. О деньгах Полянская говорила правду, поскольку оба читали лекции на курсах для госслужащих, что не раз приводило к путанице в ведомостях на зарплату.

К достижениям партназначенца и чиновника Антонина Федоровна относилась решение проблемы ранее осужденных крымчан. По ее словам, при Полянском было предпринято сразу несколько мер, которые помогали ускорить процесс их возвращения к нормальной жизни. Согласно нововведениям труд в местах лишения свободы стал оплачиваться, а вырученные средства делились пополам между государством и самим гражданином. При этом деньги заключенного переводились на специальный счет, доступ к которому у него

и государственного деятеля. Неоценимую помощь в организации работы оказали Л.И. Грач, Ю.Н. Хлынов, Э.И. Малиенко и Л.М. Валуйко, а также Н.В. Багров и А.А. Форманчук. В статье цитируются родственники и сослуживцы Полянского, на момент участия в интервьюировании проживавшие в Крыму, итоги разысканий публикуются впервые.

³ В кавычках представлены высказывания авторов воспоминаний, приводимые в оригинале.

⁴ Даты в статье воспроизводятся со слов участников интервьюирования.

появлялся сразу после освобождения. На воле судьба такой категории граждан находилась под пристальным вниманием властей, в лице отобранных инспекторов милиции или дружинников. Также гарантировалось право людей с судимостью на работу. Для этого каждому предлагалась одна из двух вакансий на предприятиях, которые заранее формировались областью в виде спецрезерва.

Серьезным отношением к нуждам людей Антонина Федоровна объясняла и слухи о связях своего однофамильца с архиепископом Лукой (Войно-Ясенецким), который также славился отзывчивостью. Будущему исповеднику и Святителю он якобы помог получить не только квартиру, но и некий дом неподалеку от моря, который церковь использовала для нужд прихожан.

Лев Кляритский (р. 1925) познакомился с Полянским, когда был инструктором в Симферопольском горкоме партии (1953–1960 гг.). По словам этого деятеля, о лидерах Крыма за свою жизнь он слышал разное, но лишь Дмитрия Степановича в его присутствии с теплотой вспоминали все и всегда.

Важнейшим из качеств политика и госаппаратчика Лидия Цыганкова (1927–2014) также называла организованность. Будучи стенографисткой обкома в 1951–1954 гг., она не раз наблюдала за тем, как сослуживцы Полянского, занимавшие разные посты, переключившись на собственную работу на заместителей и секретарей. По ее утверждению, стиль Дмитрия Степановича был иным. В кабинете он засиживался допоздна, порой диктуя ей «по тридцать страниц за раз», и требовал от всех подчиненных быть с ним на связи даже в глубокую ночь. Собеседование Лидия Васильевна проходила лично с Полянским, на прием к которому в первый раз попала, «как в храм». Знакомясь с ней, второй секретарь обкома пошутил, что ищет «молодую и симпатичную секретаршу», но в действительности испытательный срок Цыганковой продолжался три месяца. Проверка была как долгой, так и взыскательной, с расчетом оценить пределы возможностей стажера. И когда после трудоустройства Лидия Васильевна получила повышение, став заведующей протокольной частью, Полянский продолжал просить ее об услугах стенографистки, в связи с чем однажды включил в состав официальной делегации в Киев, куда ездил с предисполкома М.Г. Кузьменко для участия в Пленуме ЦК КПУ.

Усердие Дмитрий Степанович уважал и, как рассказывает его племянница Ольга, гордился своим происхождением из крестьян. Домашних он приучал к самостоятельности, повторяя, что его положение во власти – явление временное, к которому лучше не привыкать. Характерно, что супруга Полянского, Галина Даниловна, за чистотой и порядком в доме также следила сама, хотя и имела в распоряжении экономку.

Нина Баранова (1929–2007), работая в обкоме в 1954–1958 гг., занимала должность технического секретаря. Она рассказывала, что главы крымских райкомов и регионов старались отчитываться перед Полянским «без прикрас», поскольку знали о его привычке лично приезжать с проверкой на места. Их выступления он нередко прерывал словами: «А теперь я тебе расскажу, что у тебя происходит». Примечателен случай, когда директору одного из мест-

ных аэропортов Полянский прямо на совещании протянул конфету «Взлетная» и предложил ее попробовать. Смысл жеста оказался понятен тогда, когда выяснилось: обертка с изделия почти не снимается, а лишь рвется, возмущая пользователей авиатранспорта в Крыму.

Валентина Дробышева (р. 1930), секретарь «первой» приемной обкома с 1951 по 1958 гг., подтверждает, что в отношениях с людьми Полянский предпочитал словам дела. Ее муж Анатолий Чижов проходил свидетелем по делу о причинении ущерба государству в размере 1800 рублей. В ходе разбирательства выяснилось, что имущество он списывал по приказу своего начальства, а, совершив противоправные действия, полностью компенсировал недостачу. Но прокуратура потребовала наказания для всех, кто был замешан в деле, и свидетель превратился в обвиняемого, в итоге получив в суде три года лишения свободы. Поскольку на момент оглашения приговора Чижов уже был отцом грудного ребенка, Валентина Александровна отважилась искать справедливости в Москве и отправилась к Полянскому. Тот принял бывшую подчиненную и пообещал помочь, после чего ситуацией занялся лично Генеральный прокурор СССР Р. А. Руденко. В результате решение облсуда было обжаловано, дело Чижова пересмотрено, а сам осужденный помилован. По словам Дробышевой, об этой истории вскоре узнали в народе, и за помощью к влиятельному экс-крымчанину вскоре начали обращаться другие жители страны, чьи родственники также находились в заключении.

Своей участливостью Полянский обескураживал и в бытность местным лидером, не жалея для, казалось бы, чужих ему людей даже денег. На юбилей Анны Волковой, курьера Областного комитета партии, он подарил шестьсот рублей, а самой Валентине Александровне решил помочь в тот самый день, когда она устраивалась в приемную. Накануне завотделом административных органов А. А. Куценко рассказал Полянскому о том, что в его штате работает девушка с непростой судьбой, и предложил вмешаться. Тот согласился на разговор, в ходе которого узнал, что родители Дробышевой умерли, муж служит в Румынии, а сама она учится в библиотечном техникуме и не имеет денег даже на то, чтобы одеться в холод. Сотрудницу Дмитрий Степанович пожалел и согласился взять к себе, прямо на собеседовании дав ей четыреста рублей для покупки пальто.

Главной чертой Полянского, которая не часто встречалась у людей его круга, Алексей Шведов (1916–2007) называл простоту. Будучи водителем в гараже обкома, он не просто «возил» Дмитрия Степановича с 1949 по 1955 гг., но и поддерживал с ним близкие отношения. Реликвиями Алексей Карпович считал часы с дарственной надписью от главы Крыма и общую фотографию с ним и членами своей семьи. На похороны родных и поминки в поселок Славяно-сербск, откуда Полянский был родом, он ездил именно со Шведовым, виделись оба и после его перехода на новую должность. Сам Алексей Карпович рассказывал, что по приглашению бывшего начальника и друга гостил в Москве и раздумывал над его предложением перевестись на материк, которое, по словам Нины Барановой и Валентины Дробышевой, тот, не забывая о полуострове, делал многим его жителям.

Поведение Полянского также впечатляло Елизавету Епанешникову (1922–2010), секретаря «первой» приемной обкома в 1953–1955 гг. Дмитрия Степановича она считала, в первую очередь, «корректным» управленцем, который не просто общался с «самыми мелкими работягами», включая уборщиц, но и всегда вникал в их дела.

В продолжение этой мысли Лидия Цыганкова утверждала, что ее бывший начальник не повышал голос никогда и ни на кого. По словам Ольги Полянкой, он держал в памяти не только имена дворников и продавщиц, но также и подробности их частной жизни, о которых всегда вспоминал при встречах с ними на улице. Алексей Шведов запомнил, как вновь прибывший в Симферополь секретарь обкома, которого нужно было забрать с вокзала летом 1949 г., при знакомстве расположил его к себе улыбкой и приветливостью. Наконец, Валентина Дробышева доныне вспоминает любимую фразу Полянского: «Плачь не подружкам, а подушкам». И удивляется, как Дмитрий Степанович, оказавшись в кругу истеблишмента, принял ее в Москве, куда она приехала, «как доярка» – с перманентом, оранжевым нарядом и ботинками на толстых каблуках, вызывавшими косые взгляды со стороны.

Радужие Полянского даже по отношению к подчиненным, видимо, выходило за грани обывательской нормы. Потому Валентина Дробышева спустя шесть десятилетий не может забыть о редчайших «вафлях в шоколаде», которые ей довелось попробовать в доме Дмитрия Степановича, куда она однажды пришла по делам службы. Алексей Шведов рассказывал, как политический и государственный назначенец «сажал» его с собой за стол, бывая с ним на охоте и шашлыках. А Лидия Цыганкова вспоминала, как в одной из командировок Полянский поделился с ней «моченым арбузом и квашеной капустой», приготовленными его женой, – хотя накануне так и не осмелилась попробовать «виноградный сок», которым он в знак примирения угостил стенографистку после критики за рабочий проступок.

Доброта, по мнению Алексея Шведова, не мешала секретарю и предисполкома проявлять волю в делах, в том числе с украинским ЦК. Продолжая видеть Дмитрия Степановича и после его перевода на материк, Лев Кляритский утверждал, что выступление по делу группы Г.М. Маленкова, Л.М. Кагановича и В.М. Молотова на Пленуме ЦК в 1957 г. привело экс-главу Крыма не просто к ссоре с Председателем Президиума ВС СССР К.Е. Ворошиловым [1. С. 97]. Дело кончилось потасовкой, в ходе которой легендарный командарм подскочил к Полянскому и сгоряча схватил его «за грудки». Лидия Цыганкова вспоминала истории о кляузниках, которые, добившись личного приема у Дмитрия Степановича, выбегали из его кабинета с перепуганными глазами и судорожно крестясь. Сам же Полянский конфликтов старался избегать, в целом выглядя миролюбивым человеком. Его племянница Ольга, в частности, считала своего родственника настроенным дружелюбно ко всем коллегам – хотя впечатление близких на нее производили отношения «дяди Мити» с К.Т. Мазуровым, также занимавшим в правительстве СССР должность Первого зампреда [1. С. 327].

Валентина Юнда (1943–2018), дочь старшего брата Полянского, Григория, утверждала, что «беды людей» Дмитрий Степанович понимал хорошо, потому что сам вырос в крестьянской семье. Этим же он вызывал раздражение некоторых членов партии и правительства, уже в то время тяготевших к образу жизни аристократии и завидовавших «выскочке» из низов. По словам Валентины Григорьевны, черты характера, впечатлявшие окружающих, Полянский унаследовал от своего отца, порядочность и трудолюбие которого она считала беспримерными всю жизнь. Родителей политаппаратчик и чиновник боготворил, и после гибели Степана Лукича, подстроенной «антисоветчиками» в колхозе, он продолжал заботиться уже о матери, Прасковье Тихоновне. Не владевшая грамотой и потому расписывавшаяся крестиком, та отличалась религиозностью, продолжая регулярно посещать церковь даже в годы СССР, отступив от этой традиции лишь однажды, когда стало известно о пьянстве местного попа. Ольга Полянская также вспоминает, что ребенком, воспитанным в духе атеизма, пугалась, когда «бабушка Паша», молясь в канун сна или после него на заре, истово била поклоны перед иконой, висевшей в углу ее комнаты. Знаковым Валентина Юнда считала то, что гибель одного из своих сыновей, Александра, Прасковья Тихоновна почувствовала, когда он школьником утонул при купании – хотя в момент трагедии, находясь в другом месте, ничего не знала о ней. При этом духовную жизнь матери Дмитрий Степанович не осуждал и относился к ней с почтением, даже оказавшись в рядах высшей номенклатуры. На торжествах в Славяносербске, куда приезжали члены большой семьи, она всегда была в центре внимания, на «Вы» к ней обращались не только внуки, но и дети. Когда наступала зима, Полянский привозил ее в Крым, в квартиры родственников или на дачи, чтобы переждать холода, а после перевода в Москву деятельно участвовал в обустройстве родного поселка, где «бабушка Паша» прожила до самой смерти.

Таковы отзывы жителей полуострова, близко знавших Полянского и работавших с ним в органах власти. Как видно, характеризуют они его как исключительного человека. Ответственностью и компетентностью, твердостью и находчивостью, чутким отношением к людям и скромностью – вот чем Полянский запомнился крымчанам, сохранившим добрую память о нем и после его переезда в 1955 г. В целом их оценки созвучны мнениям, которые распространены в других регионах России и рисуют образ крепкого, но деликатного администратора, умевшего показать результат и всюду пользовавшегося популярностью [2. С. 162–165, 3. С. 238–240, 243–256]⁵. Но воспоминания крымчан, помимо соответствий, содержат и сведения, не учтенные литературой о Полянском. Связаны они с именами В.Ф. Войно-Ясенецкого, Р.А. Руденко, К.Е. Ворошилова и К.Т. Мазурова, шире – с общественным мнением в стране накануне «оттепели» и после нее. Вдобавок приведенная информация интересна своей несогласованностью с критикой, которая, упрощая Полянского и даже компрометируя его, ставит под сомнения показательность благосклон-

⁵ О репутации Полянского в Донбассе и на Урале см.: «Оренбургский край». 2016. № 3–4 (66–67). С. 36–37, «Славяносербские вести». 2006. № 50. С. 3.

ных откликов об этом представителе элит. Заявления жителей полуострова убеждают: симпатия к нему людей разного круга не была и не является подлогом, поскольку черты личности, отличавшие одного из лидеров КПСС и СССР от других руководителей, формировались под влиянием культов семьи, труда и, как ни странно, православной веры.

Сказанное делает очевидной необходимость как систематизировать, так и переосмыслить представления о Полянском в их полноте, приступив к написанию его биографии – изложение которой было бы свободно от домыслов и пристрастных оценок.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Зенькович Н.А. Самые закрытые люди. Энциклопедия биографий. М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2002. 767 с.
- [2] Антонов В.И. Имена в мировой политике: мозаика портретов и образов: вторая половина XX и начало XXI столетия: в 2 ч. Ч. 2. Улан-Удэ : Изд-во Бурятского научного центра Сибирского отделения РАН, 2010. 250 с.
- [3] Салошенко В.Н. Первые: наброски к портретам, или Ретроспективный взгляд на деятельность первых секретарей Краснодарского крайкома ВКП(б) – КПСС за 54 года – с 1937 по 1991. Краснодар : Северный Кавказ, 2000. 734 с.

Информация об авторе:

Минчик Сергей Сергеевич – кандидат филологических наук, доцент кафедры русской и зарубежной литературы Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского» (e-mail: sersermin@ukr.net)

Research article

Dmitry S. Polyansky as a regional leader in the memories of Crimeans

Sergey S. Minchik

V. I. Vernadsky Crimean Federal University
Simferopol, Russian Federation

Dmitry S. Polyansky (1917–2001) is known as one of the CPSU and USSR leaders. He combined his membership in the Politburo of the Communist Party (1960–1976) with the posts of Russian PM, the Deputy and First Deputy Chairman of the all-union Government, the Soviet Minister of Agriculture (1958–1976). Later Polyansky served a SU ambassador in Japan and Norway (1976–1987). As a politic and state activist he was involved to number of odious events: the transfer of the Crimean Oblast (1954), the defeat of the Anti-Party Group (1957), the “Ryazan affair” (1960), the “Novocherkassk massacre” (1962), the Nikita S. Khrushchev’s

ouster (1964), the Warsaw Pact invasion of Czechoslovakia (1968), the arrest and deportation of Aleksander I. Solzhenitsyn (1974). Polyansky is also “accused” for the close relations with Joseph V. Stalin, the harassment to Alexander A. Galich, the concealment of Jewish origin, the bohemian lifestyle of family, the careerism and retrograde. But the other characteristics of him are seemed to be not noticed in literature and mass-media, although there are many facts that refute the dubious reviews about this representative of “red elite”. They underline his role in the development of the USSR and international cooperation, the fight against obscurantism in science and art, the support of Sergey N. Sergeev-Tsensky, Vladimir S. Vysotsky, Valentin S. Pikul, Ivan M. Shevtsov etc. The article deals with the activity of Polyansky in 1949–1955. Unknown characteristics of this man, which belong to his relatives and former colleagues in the Crimea, are putting into circulation. The features of Polyansky’s image are recreated, the genesis of his personality is also explained.

Keywords: biography, kremlinology, interviewing, Crimea local study, history of Russia, memoirs

REFERENCES

- [1] Zen’kovich N.A. The Most Classified People. Biographical Encyclopedia. Moscow: OLMA-PRESS, 2002 (In Russ).
- [2] Antonov V.I. The Names in the World Politics: a Mosaic of Portraits and Images (the second half of the XXth and the beginning of the XXI-st centuries). In 2 parts. P. II. Ulan-Ude: Publishing Department of the Buryat Scientific Centre of Russian Academy of Sciences (Siberian Branch), 2010 (In Russ).
- [3] Saloshenko VN. Firsts: Sketches for Portraits, or a Retrospective Look at the Activity of the First Secretaries of the Krasnodar Regional Committee of the AUCP(b) – CPSU for 54 years – from 1937 to 1991. Krasnodar: The North Caucasus, 2000 (In Russ).

About the author:

Minchik Sergey Sergeevich – PhD, Assistant Professor, Chair of Russian and Foreign Literature, V.I. Vernadsky Crimean Federal University (e-mail: sersermin@ukr.net)



DOI 10.22363/2312-8313-2019-6-1-50-68

Научная статья

Социальная и экономическая безопасность в контексте дошкольного образования

У.В. Унусян

Российский университет дружбы народов (РУДН)

Статья исследует место экономической и социальной безопасности в системе национальной безопасности Российской Федерации, а также степень воздействия сферы образования на процесс развития общества, раскрывает актуальность обеспечения в рамках дошкольного образования достаточного уровня социальной и экономической безопасности. В работе представлены различные критерии оценки условий обеспечения экономической безопасности в соответствующей сфере, объясняется необходимость произошедшей муниципализации и регионализации образования, затрагиваются вопросы государственного обеспечения и государственного снабжения образования. Автором анализируется понятие «безопасной образовательной среды», исследуются подходы к ее пониманию, дается перечень методов, с помощью которых может обеспечиваться социальная безопасность образовательной среды в дошкольном учреждении.

Ключевые слова: социальная безопасность, экономическая безопасность, национальная безопасность, безопасная образовательная среда, дошкольное образование, региональность, государственное снабжение.

Введение

Произошедшие в нашей стране в конце прошлого века изменения в политико-социальных отношениях сформировали новую политическую, экономическую и общественную систему, которая призвана отвечать вызовам нового времени. Происходят естественные процессы интеграции страны в мировое сообщество, при этом провозглашается приоритет социально-экономического и культурного развития общества и личности.

Однако современные глобалистские тенденции имеют свойство больше апеллировать к западноевропейскому и американскому образу жизни, что достаточно быстро и легко воспринимается национальными государствами, как в

© Унусян У.В., 2019



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

политико-правовой сфере, так и в культурной. Несмотря на это, национальный интерес по-прежнему остается главной гарантией политического суверенитета государства. В условиях бурного развития экономической и инновационной сфер необходимость сохранения собственного, национального социокультурного пространства достаточно очевидна.

Вместе с тем процессы интеграции нашей страны в глобальный мир, в первую очередь, связаны с восприятием и институционализацией новой образовательной парадигмы. Если учесть, что эффективная образовательная политика государства не только призвана решать проблему обучения, подготовки и переподготовки высококвалифицированных кадров, но и должна обеспечивать воспроизводство фундаментальных ценностей нашего общества в следующих поколениях, то реформирование этой сферы ставит ее в ряд наиболее важных проблем национальной безопасности.

Место социальной и экономической безопасности в системе национальной безопасности

Понятие «национальной безопасности», ее структура, составные элементы, а также необходимость и пути достижения раскрываются в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» [1]. Фиксируется, что национальная безопасность представляет собой такое состояние защищенности личности, общества и государства от возможных внутренних и внешних угроз, которое должно создать условия для обеспечения зафиксированных в Конституции прав, свобод, достойного уровня жизни граждан, а также государственного суверенитета, целостности территории страны и ее устойчивого развития.

В соответствии с тем количеством сфер, которые можно выделить в структуре общества – социальная, экономическая, политическая, экологическая, духовно-нравственная и др. – можно выделить такое же количество элементов, входящих в систему национальной безопасности. Следовательно, социальная безопасность и экономическая безопасность являются элементами системы национальной безопасности государства [2].

Здесь следует отметить растущую тенденцию приоритета вопросов национальной безопасности в деятельности государственных органов власти за последнее время, что также обусловило выделение на первый план вопросов социальной и экономической безопасности по сравнению с вопросами военной или политической безопасности. Это связано, прежде всего, тем, что эффективное решение проблем обеспечения достойного уровня жизни и процветания общества в целом позволяет говорить о внутреннем стабильном развитии самого государства, а также готовности общества противостоять внешним вызовам.

Актуальность вопросов обеспечения социальной безопасности очевидна, однако в отличие от системы обеспечения экономической безопасности система обеспечения социальной безопасности разработана гораздо хуже: отсутствует четко определенная структура, можно наблюдать слабое взаимодействие элементов внутри системы, что обуславливает необходимость дальней-

шей работы по созданию разветвленной и эффективной системы социальной безопасности [2].

При этом следует помнить, что все элементы социальной системы – личность, социальные группы, социальные общности – выступают объектами обеспечения социальной безопасности, именно их состояние защищенности от угроз нарушения их коренных интересов, прав и свобод и является целью функционирования системы социальной безопасности.

Однако следует учесть, что социальная безопасность не может обеспечиваться только посредством работы властных институтов, как официальных, так и не официальных. Именно благоприятные социально-экономические условия, уровень жизни граждан, наполненность и разнообразие культурного, экономического и общественного капитала каждой семьи – вот те структурные компоненты социума, которые непосредственно влияют на состояние и степень социальной безопасности в целом. Таким образом, одной из основных задач системы обеспечения социальной безопасности будет являться оптимизация социальных процессов, сглаживание напряженности и недопущение ухудшения состояния общественной системы в целом и каждого ее элемента в отдельности [2].

Подтверждение таким выводам можно найти в Концепции национальной безопасности Российской Федерации [3]. Здесь угрозами национальной безопасности в социальной сфере признаются такие негативные тенденции и явления, как расслоение общества на богатых и малообеспеченных, число которых увеличивается, наличие и рост безработицы, а также кризис системы здравоохранения, что в целом приводит к деморализации и упадку целого общества и семьи как отдельной его ячейки [3].

Зачастую происходит смешивание понятий социальной и экономической безопасности. Однако этого не следует делать, так как природа социальных и экономических рисков совершенно различается. Можно говорить о социальных последствиях нарушения экономической безопасности: они всего лишь опосредованы самим наступлением экономических рисков и вызовов, в то время как социальная безопасность несет в себе прямые риски.

Если мы говорим об экономической безопасности сферы образования как элемента национальной безопасности страны, то внедрение рыночных элементов ведения хозяйства в данную, для нас традиционно-социальную, сферу, обуславливают эту взаимосвязь [4].

Можно рассматривать экономическую безопасность страны как способность отечественной экономической системы к постоянному расширенному воспроизводству, которое в состоянии обеспечить не только жизнеспособность всей системы, но и позволяет сохранять признаки полноценного активного экономического субъекта в условиях быстро изменяющейся среды [5].

Итак, национальная безопасность в современных условиях рассматривается в контексте жизнеспособности наций, стран или государств, могущих обеспечить полноценное развитие своего общества в целом и каждого гражданина в отдельности.

Образование, безусловно, участвует в процессе развития общества, при этом оказывает воздействие на все элементы структуры национальной безопасности. Так, сложно в современных условиях представить качественное функционирование военной сферы без подготовленных квалифицированных кадров и научных разработок. Такой элемент, как экологическая безопасность, предполагает инновационный подход к обучению граждан культуре выживания и сохранению окружающей среды [6]. Образование как фундамент культуры обуславливает безопасность культурного развития социума. Сам социум не может развиваться без функционирования объединяющей его системы ценностей, формирует которые институт образования.

В современных реалиях образование уже выступает не только как базовый компонент национальной безопасности, но и как фактор, закрепляющий статус отдельного человека в каком-либо обществе, или целой нации в глобальном мире. Закрепление статуса России как ведущей мировой державы напрямую зависит от сохранения и развития образовательного потенциала внутри страны.

Критерии оценки и условия обеспечения экономической безопасности дошкольного образования

Следует признать, что государственное регулирование всей системы образования (на федеральном и на региональном уровнях) будет всегда выступать основной гарантией обеспечения эффективности и безопасности образования, в том числе и в экономическом контексте.

Здесь следует уделить внимание региональным системам образования, которые в рамках местности выступают не только как культурное и научное, но и экономическое благо. Предполагалось, что в результате всех преобразований каждая область, край или город будут в состоянии сами реализовывать конституционные права граждан на получение образования, а также обеспечивать качественное функционирование системы образования на вверенной территории посредством предоставления широкого спектра образовательных услуг [6]. При этом необходимо учитывать изменяющуюся конъюнктуру рынка, тенденции в экономике, структуру и уровень занятости местного населения [4].

Однако в реальности возможности как в предоставлении, так и в потреблении социальных благ от региона к региону существенно различаются. Это влечет за собой, во-первых, сложности в выявлении предпочтений, а во-вторых, к мобильности потенциальных потребителей образовательных услуг между территориями с различным набором таких благ. Безусловно, крупные города имеют гораздо лучшие условия для удовлетворения всех потребностей культурного, профессионального или иного характера. Как следствие можно наблюдать вполне устойчивую тенденцию к миграции населения, что в экономической литературе обозначена как проблема «юг – север», сельская местность – город, периферия – центр, малые города – крупные города [6].

Поскольку все региональные системы различаются между собой по количеству обучающихся в учебных заведениях, в том числе и в ДООУ, а также но-

менклатурой образовательных программ, экономически они не равносильны. Равновесие в дошкольном образовании можно достичь, оптимально разместив дошкольные учреждения на территории районов или городов. Но вместе с тем, вследствие наличия ограниченного количества таких дошкольных заведений и различий в характере образовательных программ [6], некоторые ДООУ могут составлять сильную конкуренцию менее привлекательным учреждениям дошкольного сегмента [4]. Можно говорить о стимулировании, таким образом, руководства ДООУ в расширении ассортимента и оптимизации своей работы посредством повышения уровня предоставляемых образовательных услуг.

В современной экономической литературе сформулированы два взгляда на участие государства в системе образования. Еще до недавнего времени традиционный подход видел образование полностью государственным, поэтому модно было говорить о недостаточности финансирования образовательных программ. Сегодня превалирует иная точка зрения, ратующая за сокращение бесплатных образовательных услуг [4].

Если мы будем говорить о государственном образовании, то следует различать государственное предоставление услуг (платно) и государственное обеспечение (бесплатно), что является формой субсидирования. Последнее не имеет необходимости в мониторинге предоставления благ. Образование в таком случае является социальным благом с двойственным характером, т.к. определенный уровень образования предоставляется населению бесплатно – дошкольное образование как раз относится к такому благу. Хотя при этом в стране существует система платных детских садов, и любой гражданин может воспользоваться частными образовательными услугами дошкольного сегмента. Помимо этого государство само может организовать дошкольную образовательную деятельность посредством учреждения детских садов на бесплатной основе, либо сделать их полностью платными, либо частично платными.

Вопросы государственного снабжения системы образования решаются в ходе осуществления государственной политики в этой сфере и зависят от размеров национального дохода страны, от ставки подоходного налога для образования, а также в не меньшей степени от расширения доступа для частного инвестора к участию в системе образования [6]. Также в вопросе государственного снабжения в образовательной сфере существует проблема неэффективности равных затрат, которая не может в должном объеме и качестве компенсировать запросы детей с разными возможностями, как физическими, так и психологическими.

Помимо констатации наличия разных потребностей у детей, разных возможностей у них и их родителей можно констатировать и различие регионов по своим возможностям, как в предоставлении социальных благ, так и в потреблении местными жителями этих благ, что мы отмечали выше.

Именно поэтому вполне обосновано можно говорить, что модернизация и развитие образовательной сферы в России, в том числе и дошкольного сегмента, идет по пути регионализации и муниципализации образования. В таком контексте образование выступает как общественное благо, ограниченное пространством региона или между ними [4].

Как видим, в современных условиях система дошкольного образования должна пользоваться определенной степенью экономической свободы. Помимо этого региональная система, приступая к созданию и осуществлению единой модели поведения, должна обладать внутренними механизмами эффективного управления. В процессе осуществления программ внешнего финансирования своей деятельности системе дошкольного образования следует учитывать реакцию внешней среды, снижая риски и сводя негативные тенденции к нулю [6].

По отношению к отдельно взятому дошкольному учреждению можно сказать, что его экономическая безопасность обусловлена, прежде всего, потенциальной возможностью устойчивого функционирования и развития в экономическом контексте, а также реализации целей и задач дошкольного образовательного учреждения

Когда говорят о классификации объектов экономической безопасности в контексте проблемы образования, то обычно в современной науке выделяют четыре уровня классификации таких объектов [7; 8; 9].

Это образовательный уровень граждан и результативность работы системы образования как области, которая призвана обеспечить воспроизводство интеллектуальных параметров социума, что обуславливает экономическую безопасность государства в целом. На данном уровне должен разрешаться целый спектр задач экономической безопасности образовательных учреждений. Однако на данном этапе экспертами отмечается крайняя слабость разработки как методических, так и методологических вопросов безопасности экономического контекста [Мясникова 2015: 137]. Специфика развития образовательных учреждений должна учитываться при создании системы экономической безопасности, однако существующий национальный проект пока не соответствует имеющимся условиям, решая на данном этапе вопросы безопасности узкого круга образовательных учреждений.

Затем рассматривается система образования как самостоятельная сфера, удовлетворяющая целому ряду потребностей общественного развития в конкретно-историческом контексте. Необходимо учитывать глобалистские тренды, поэтому с одной стороны следует посредством системы экономической безопасности поддерживать высокий уровень конкурентоспособности каждого элемента структуры образовательной сферы, а с другой – обеспечивать их защиту от внутренних и внешних угроз и рисков.

Далее – это сами образовательные учреждения, функционирующие в совокупности как самостоятельная экономическая система, при этом каждое из них обладает своим уникальным «лицом», характером, символами или атрибутами.

И наконец, личность, которая так или иначе находится в потоке образовательных процессов, посещая один или целый ряд определенных дошкольных учреждений.

Обычно в современных работах проблем экономической безопасности первый и второй уровни занимают большее внимание исследователей. Тезис о неизбежности возникновения достаточно острой проблемы экономической

безопасности образовательных систем влечет за собой необходимость выяснения двух основных вопросов для решения задач дошкольного образования:

1. Можно ли сформулировать допустимый минимум безопасности, который должно соблюдать дошкольное учреждение в экономической сфере, чтобы при этом оно было в состоянии вполне эффективно осуществлять свои социально-педагогические функции по отношению к воспитанникам и социуму. Если можно определить такие пороговые показатели дефицита ресурсов, то можно будет обеспечить реализацию государственной задачи по поддержанию безопасности ДООУ в целом.

2. Первая задача обеспечивается посредством необходимости формулирования государственной стратегии в отношении как к дошкольному образованию в целом, так и к дошкольным образовательным учреждениям в частности.

Однако в данный момент анализ научной литературы по вопросу экономической безопасности говорит об отсутствии вполне разработанной и понятной номенклатуры показателей для обеспечения индикаторов безопасности экономической сферы дошкольного образования [10; 11; 9].

На данном этапе задача обеспечения экономической безопасности дошкольных образовательных учреждений возложена на региональные и муниципальные органы власти. Выше мы уже отмечали необходимость такого шага. Однако следует заметить, что хотя на местные бюджеты и возложена функция распределения государственных средств для развития социальной инфраструктуры данного общества, пока дошкольное образование в целом страдает рядом инфраструктурных проблем. В первую очередь – это неэффективность в обеспечении выравнивания стартовых возможностей детей перед их входом в систему школьного образования [12].

Зачастую родителей больше беспокоит другая проблема дошкольного образования – нехватка мест в детских садах, и чаще всего обращается внимание именно на этот аспект, а не на то, что силами ДООУ сложно устранить или хотя бы смягчить различия в социальном и культурном статусе семей.

Тенденция, при которой количество ДООУ уменьшается в сельской местности, обусловлена миграцией населения из деревень и сел в города. Это влечет за собой нехватку детских мест в городских детских садах. Однако такая проблема решается путем реализации различных долгосрочных целевых программ в каждом отдельном регионе: «Развитие сети дошкольных образовательных учреждений» [13], «Повышение качества и доступности дошкольного образования» [14], «Образование Подмосковья» [15] и т.п. За последние годы степень охвата детей предшкольного возраста дошкольными образовательными услугами выросла, и отчасти это также можно отнести на счет майских указов Президента РФ [16].

Помимо этого следует обратить внимание на то, что, несмотря на модернизацию в системе образования, которая затронула также и дошкольное образование, в результате чего поменялся государственный взгляд на концепцию дошкольного образования в целом, зачастую эту систему рассматривают как систему социального призрания. К сожалению, роль дошкольного учреж-

дения в формировании у ребенка эффективных образовательных траекторий будущего не имеет пока должной оценки в обществе.

Достижение позитивных показателей по охвату детей дошкольным образованием не может вполне адекватно решить вопросы потенциала детского развития, поскольку причины таких проблем лежат в экономической сфере семьи: дети посещают ДОО, как правило, по месту жительства, которое обусловлено доходами семьи. Таким образом складывается ситуация, при которой низкий социальный, культурный и экономический капитал семьи напрямую влияет на выбор среды для ребенка.

Динамика финансирования дошкольного образования в целом по стране имеет тенденцию к увеличению выделяемых средств [12], что обнаруживает озабоченность власти вопросами экономической безопасности как отдельно взятого ДОО, так и безопасности целого региона посредством снижения социальной напряженности. Вследствие оптимизации финансирования дошкольной сферы происходит положительная динамика увеличения заработной платы педагогов-дошкольников: в 2014 году среднемесячная заработная плата воспитателей в Российской Федерации превысила среднюю зарплату по экономике на 5,3 %. Максимальное превышение произошло в Южном Федеральном округе, а максимальное снижение – в Центральном Федеральном округе (на 29,4 %) [12]. Во-первых, такой разрыв в доходах у работников одной и той же сферы, хотя и живущих в разных регионах, может вызывать профессиональные проблемы. Во-вторых, неблагоприятная ситуация в экономическом обеспечении доходов работников дошкольной сферы требует своего адекватного решения. Педагоги дошкольной сферы образования закладывают базовые основы для развития будущих граждан страны, они выполняют важнейшую общественную функцию по обеспечению необходимых условий для радостного и полноценного проживания детьми этого периода своей жизни.

В целом можно сказать, что понимать экономическую безопасность дошкольного учреждения следует в контексте результативного формирования финансовых потоков на всех этапах осуществления практики дошкольного образования. При этом дошкольное учреждение должно уметь своевременно и адекватно реагировать на изменение конъюнктуры рисков как внутренних, так и внешних, иметь гибкую экономическую систему для этого, преследуя цели самосохранения и саморазвития, прибегая при необходимости к коррекции модели и параметров своего функционирования.

Экономический потенциал реализации целей и задач дошкольного образовательного учреждения, а также создание комфортных условий для ведения своей хозяйственной деятельности – вот чем может характеризоваться безопасность ДОО.

Социальная безопасность, методы ее обеспечения в ДОО

Прежде всего, необходимо отметить, что, несмотря на свою очевидную актуальность, проблема социальной безопасности на данный момент считается слабо разработанной в теоретическом смысле. Наряду с этим можно кон-

статировать происходящий процесс становления новой отрасли – социологии безопасности, которую рассматривают как отрасль социологического знания, имеющую своим предметом изучение отношений между людьми, влияющих на выполнение норм и соблюдение правил. Исследователями считается, что современная социология создала достаточно обширную теоретическую и методологическую базу, чтобы социологически можно было провести анализ тех институтов, структур и процессов, которые обеспечивают безопасность от человека до целых социальных систем [17].

Если говорить о государстве в целом, то можно отметить, что социальная безопасность достигается путем обеспечения различных социальных гарантий, а также путем реализации мер по предотвращению угроз и опасностей для общества. При этом угрозы могут возникать не столько из-за нарушения установленных запретов, сколько из самих общественных процессов, которые имеют свойство менять устойчивость любой системы.

Мы говорим об организации образовательного процесса в дошкольном образовательном учреждении, устойчивость такого процесса непосредственно зависит от тех условий, которые созданы в стенах ДОУ. Правильно организованная работа напрямую обуславливает формирование у ребенка ответственности, самостоятельности при поиске необходимого решения, умение выходить из необычных ситуаций. Условия дошкольной образовательной среды должны не только соответствовать современным тенденциям в социуме, иметь достаточно ресурсов для адекватного обучения детей жизни в нем, но и обеспечивать высокую степень безопасности самого дошкольного учреждения [18].

Здесь следует остановиться на понятии «безопасности образовательной среды», которое в настоящее время остается дискуссионным. Некоторые исследователи рассматривают безопасную образовательную среду как систему связей, отношений и элементов, которые могут обеспечить воплощение образовательных интересов личности, общества и государства [19]. Конечно, здесь предполагается, что не только участники образовательного процесса – руководство ДОУ, воспитатели, дети и их родители, – но и органы управления образованием и заинтересованные общественные организации участвуют в создании и обеспечении безопасной образовательной среды [Там же].

По мнению других исследователей (чье внимание больше было обращено в сторону школы, но, тем не менее, мы здесь упомянем такой подход, т.к. отчасти его можно применить и к ДОУ) образовательную среду описывают посредством оценки рисков безопасности. Это означает, что образовательная среда, во-первых, может пониматься через призму социально-эмоционального благополучия ее участников, а во-вторых, через чувство безопасности детей в детском саду, возможность для ребенка обрести поддержку и доверие к окружающим его взрослым и сверстникам [20].

Другие исследователи выделяют принципиальный показатель безопасности образовательной среды, имея ввиду ее способность удовлетворять все потребности субъектов образования посредством создания определенной мотивации их деятельности [21].

На данный момент тенденция в определении содержания социальной безопасности и проблеме ее обеспечения в процессе дошкольного образования говорит об апелляции исследовательского интереса больше в сторону описания психологической безопасности. Условиями обеспечения социальной безопасности образовательной среды выступает в таких исследованиях забота о психическом здоровье участников дошкольного образования, создание атмосферы личностно-доверительного общения, избегание какого-либо насилия в межличностном взаимодействии. Показателями достижения безопасности здесь служат референтность среды, удовлетворенность всеми аспектами взаимодействия и защищенность от насилия [22].

Есть исследования, в которых социально-психологическая безопасность опосредована субъективным восприятием самого человека и взаимосвязью личности, группы и социума в коммуникативной сфере [23]. Таким образом, особенности достижения необходимого уровня безопасности среды лежат в сфере субъективных показателей, дающих совершенно разную картину объективной реальности.

Наиболее полным нам представляется подход, где сформулированы две большие группы тех угроз, которые могут нарушить устойчивое состояние безопасности образовательной среды в ДООУ. Это угрозы внешние и внутренние [24, 25, 26].

В качестве внутренних угроз исследователями рассматриваются: организационные, групповые и личностные. В целом организационные можно описать как просчеты в организации системы охраны и безопасности самого учреждения, невыполнение или недолжное выполнение санитарных и технических норм обучения, слабость в организации детского досуга, проявления агрессивности по отношению к детям различной степени и характера и др. К групповым можно отнести разбивание всего коллектива обучающейся группы на более мелкие, неформальные группы деструктивной направленности (секты), конфликты внутри группы, низкая толерантность воспитанников друг к другу и к воспитателю. Личностные угрозы связаны с социальным капиталом семей учащихся: это алкогольная и другие зависимости, асоциальное поведение, недостаток знаний, отсутствие мотивации к обучению.

Внешние угрозы имеют социальную природу и проявляются в четырех вариантах: политическом, экономическом, криминогенном и биологическом [27]. Как политические вызовы безопасности образовательной среды могут угрожать социальная нестабильность общества, экстремизм, терроризм и др. Как экономические факторы – это кризисы, низкое экономическое положение семей воспитанников. Криминогенные угрозы проявляются в хулиганских действиях и насилии по отношению к детям, негативном влиянии преступных субкультур на подрастающее поколение. Различные эпидемии, отравления некачественными продуктами, ухудшение условий жизни детей, питания, а следовательно, и здоровья составляют комплекс биологических угроз.

Однако нельзя забывать, что от личности педагога, от его компетентности и профессионализма зависит как степень безопасности дошкольного образовательного учреждения в целом, группы, где занимаются дети, так и подго-

товленность самих воспитанников к восприятию угроз и умению справляться с трудностями и вызовами современного социума. Педагог должен быть профессионально готов к обеспечению социальной безопасности, т.е. он может быть носителем системы ценностных отношений к своей профессиональной деятельности по обеспечению социальной безопасности, должен осознавать необходимость такого обеспечения, и, конечно, педагог должен освоить целый комплекс знаний, умений и навыков в сфере обеспечения социальной безопасности [19].

Другими словами, феномен «профессиональная готовность» может пониматься как особое интегративное качество, сложное по составу, единство которого составляет совокупность технологического, коммуникативного и аксиологического компонентов [19].

Нельзя не отметить, что серьезные негативные последствия для устойчивости системы социальной безопасности в образовании можно ожидать от ликвидации воспитательного процесса в учебных учреждениях, особенно дошкольного сектора. Воспитательные процессы крайне важны в ежедневном взаимодействии педагога с подрастающим поколением, однако о них не упоминается ни в первой, ни во второй редакции Закона «Об образовании», что в корне противоречит всему педагогическому опыту нашей страны, как досоветскому, так и советскому [4]. Воспитательные задачи всегда рассматривались и государством и педагогическим сообществом как равнозначные образовательным, так как наравне с обучением человека воспитывалась и личность. Теперь этот процесс имеет только досуговый характер, за результат которого дошкольные учреждения не несут ответственности. Собственно, можно сказать, что ввиду отсутствия воспитательных программ произошла своего рода денонсация воспитательного процесса как важной целенаправленной работы по формированию гражданина с положительными чертами характера и личностными качествами. Это приводит к ситуации, когда дети и подростки остаются один на один со своими проблемами, попадают в конфликты, не могут критически их оценить и адекватно найти выход из ситуации и в итоге прибегают к суициду [30].

Если говорить о методах, которые могут применять работники ДООУ для формирования безопасной социальной среды в дошкольном учреждении, то они лежат сразу в нескольких областях. Это методы, которые применяются для обеспечения безопасности труда сотрудников ДООУ, для обеспечения безопасности жизни и здоровья воспитанников, пожарной и антитеррористической безопасности.

Безопасность труда педагогов и администрации ДООУ осуществляется посредством принятия и соблюдения необходимой документации, регулирующей вопросы охраны труда, а также организацией периодического инструктажа работников ДООУ по данной теме.

Формирование безопасной внутренней среды в ДООУ в контексте противостояния терроризму и соблюдения правил пожарной безопасности осуществляется путем соблюдения требования противопожарного, контрольно-пропускного и антитеррористического режима, как посетителями, так и сотрудниками ДООУ. На территории дошкольной организации размещаются памятки,

различная наглядная агитация, стенды безопасности, содержащие информацию о правилах поведения человека в такой ситуации [31].

Рассмотрим более подробно ту работу, которая должна проводиться в ДООУ по формированию безопасной образовательной среды для самих воспитанников.

В первую очередь для профилактики социальных угроз образовательному процессу педагоги и администрация ДООУ должны обладать навыками проектирования социально-безопасной среды. Необходимо учитывать возможные проявления опасностей и вызовов как внутри ДООУ, так и вне его. Администрации дошкольного учреждения следует таким образом наполнить технические ресурсы ДООУ, чтобы они могли удовлетворять информационные потребности работников образования. А также очень важно проводить повышение квалификации работников ДООУ для формирования современного взгляда на роль педагога в охране здоровья и получения навыков обеспечения детской безопасности.

Необходимо помнить, что дошкольное образование носит гуманный характер. В жизни многих детей присутствуют моральное и физическое насилие, унижение достоинства маленького человека, деструктивные методы воспитания, это может проявляться и в семье, и в детском саду. Дети выступают как наименее защищенная часть социума, что вызвано также и слабым вниманием взрослых к детским проблемам. Администрации ДООУ следует внимательно относиться к персоналу детского учреждения, не только во время исполнения ими своих обязанностей, но и при приеме на работу. Необходимо избегать случаев приема на работу малоквалифицированных работников, а также людей с негативными моральными качествами. В последствии методическое руководство ДООУ должно систематически организовывать обучение педагогов на курсах повышения квалификации.

Для создания спокойной психологически-безопасной среды в детской группе педагогу следует научиться избегать конфликтов, организовывать работу в условиях, способствующих формированию психологически-здоровой, гармоничной личности. Первую очередь педагог в общении с детьми не должен применять психологическое насилие: принуждение, злоупотребление властью, авторитетом [27]. Здесь можно говорить о необходимости психологического сопровождения образовательной среды, а также о создании безопасных условий труда и жизни в дошкольном учреждении.

Среда детского сада должна быть здоровьесберегающей, что подразумевает наличие нескольких компонентов [32]:

- безопасная инфраструктура, соблюдение требований СанПиНов, соблюдение режима дня, проживания, питания, расписания занятий;
- технологии здоровьесбережения, которые применяются в образовательном процессе, применение специальных программ и методик, гигиенический контроль модернизационных методов и инструментов обучения [33];
- организация физкультурно-оздоровительной работы, наличие ресурсов и условий для занятий и отдыха, проведение физкультминуток во время занятия и гимнастики просыпания после сна, снятие физической напряженности, занятие лечебной физкультурой и др.;

– выстраивание целостной системы медицинского обслуживания детей, осуществление медицинского и психологического контроля за состоянием здоровья детей в ДОУ;

– организация тесного взаимодействия с родителями: воскресные клубы, родительские семинары, консультации, совместные праздники [34, 35].

Таким образом, обеспечение социально-безопасной образовательной среды в ДОУ достигается путем постоянной многовекторной работы как администрации учреждения, так и педагогов, родителей и самих детей.

Выводы

Образование, как важная социальная практика, участвует в деле развития общества, оказывая воздействие на все элементы структуры национальной безопасности страны и государства. Социальная безопасность и экономическая безопасность выступают как элементы системы национальной безопасности государства.

Экономическая безопасность дошкольной образовательной организации может пониматься как состояние устойчивого функционирования и развития ДОУ в экономическом контексте, а также как способность реализации его целей и задач в ходе ведения своей хозяйственной деятельности. В Российской Федерации задача обеспечения экономической безопасности дошкольных образовательных учреждений возложена на региональные и муниципальные органы власти. Необходимость такого шага уже в условиях новой реальности XXI века продиктована изменениями в подходах к пониманию концепции дошкольного образования, как со стороны государства, так и со стороны общества.

Система социальной безопасности в дошкольном учреждении строится не только на основе простого соблюдения различных противопожарных инструкций или медицинских требований СанПиНов. Безусловно, такие инструкции должны соблюдаться работниками ДОУ, что составляет технологическую сторону системы социальной безопасности. Идеальной представляется ситуация, при которой все стороны образовательного процесса – педагоги, администрация, воспитанники, родители – участвуют в формировании социально-безопасной образовательной среды.

Для выстраивания системы социальной безопасности в ДОУ необходимо не только участие государства, но и организация профилактической, психологической, здоровьесберегающей и др. работы как внутри коллектива ДОУ, так и взаимодействие педагогов с детьми и семьями в данных сферах.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537). URL: <http://www.rg.ru/2009/05/19/strategia-dok.html> (дата обращения: 23.03.2019).

- [2] Беликова А.В., Комаров М.П. 2015. Социальная безопасность и ее место в системе национальной безопасности. Научно-технические ведомости СПбГПУ. Гуманитарные и общественные науки. № 1 (215). С. 18–23.
- [3] Указ Президента РФ от 10.01.2000 № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации». URL: <http://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-10012000-n-24/> (дата обращения: 23.03.2019).
- [4] Чернова В.В. 2008. Экономическая безопасность системы образования в современных условиях // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. Экономика. С. 474–479.
- [5] Данилов И.П., Михайлова С.Ю. 2016. Некоторые методологические вопросы определения уровня экономической безопасности // *Oeconomia et Jus*. 3. С. 10–27.
- [6] Чернова В.В. Экономическая безопасность системы образования современных условиях // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2008. № 12 (68). С. 474–479
- [7] Гуськов Н.С., Зенякин В.Е., Крюков В.В. 2000. Экономическая безопасность регионов России. М.: Алгоритм.
- [8] Балыхин Г.А. 2003. Управление развитием образования: организационно-экономический аспект. М.: Экономика, 2003.
- [9] Богомолов В.А. 2009. Экономическая безопасность. М.: ЮНИТИ-ДАНА.
- [10] Мясникова К.И. 2015. Критерии и показатели оценки уровня экономической безопасности дошкольного образовательного учреждения // Международный научный журнал «Символ науки». 2015. № 5. С. 136–139.
- [11] Кузьминов Я.И. 2004. Проблемы отечественного образования. Конкурентоспособность и модернизация экономики. Кн. 2. М.: ГУ ВШЭ. С. 113–115.
- [12] Водянова В.В. Экономическая безопасность. Системное представление. М.: ГУУ. 2010.
- [13] Мясникова К.И., Котляров М.А. 2015. Оценка современного уровня экономической безопасности дошкольного образовательного учреждения. Экономика и управление региональной транспортной системой. 3: 5-32. URL: <http://emtransport.esrae.ru/5-32> (дата обращения: 23.03.2019).
- [14] Постановление «Об утверждении Муниципальной целевой Программы «Развитие сети дошкольных образовательных учреждений городского округа Лосино-Петровский на 2012–2014 годы». URL: https://lospet.ru/upload/postan/2011/post11_302.pdf (дата обращения: 23.03.2019).
- [15] Подпрограмма № 1 «Повышение качества и доступности дошкольного образования на 2014–2020 годы». URL: http://sakhcdo.ru/sites/default/files/files/11.3_pgssgagrsadj_1.pdf (дата обращения: 23.03.2019).
- [16] Постановление «О внесении изменений в государственную программу Московской области «Образование Подмосковья» на 2014–2018 годы». URL: http://mosreg.ru/upload/iblock/ce7/495_21.pdf (дата обращения: 23.03.2019).
- [17] Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки». URL: <http://base.garant.ru/70170946/> (дата обращения: 24.03.2019).
- [18] Кузнецов В.Н. 2003. Социология безопасности. М.: Ин-т. соц. и полит. исследований РАН.
- [19] Степанова А.Ю., Лапин Н.Е. 2015. Гражданско-патриотическое воспитание детей как фактор социальной безопасности. Управление рисками, влияющими на уровень социальной безопасности детства. Сб. материалов всероссийской научно-практи-

- ческой конференции с международным участием. Отв. ред. Е.В. Патраков. Екатеринбург: УрФУ. С. 108–116.
- [20] Разикова Н.И., Дыненко Е.Н. 2016. Обеспечение социальной безопасности в образовательной среде. Образование и наука в современных условиях: материалы VI Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 26 февр. 2016 г.) Редкол.: О.Н. Широков [и др.]. Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс». С. 150–155.
- [21] Исаакян О.В. 2009. Психологические особенности формирования безопасной дизайн-среды общеобразовательной школы. Дисс. ... канд. психол. наук. Ростов н/Д. С. 56.
- [22] Марчук Н.Ю., Пестова И.В. 2015. Социально-профессиональные риски в образовательной среде. Управление рисками, влияющими на уровень социальной безопасности детства. Сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Отв. ред. Е.В. Патраков. Екатеринбург: УрФУ. С. 41–47.
- [23] Баева И.А. 2002. Психологическая безопасность в образовании. СПб.: Союз. С. 64.
- [24] Зотова О.Ю. 2011. Социально-психологическая безопасность личности. Дисс. ... д-ра психол. наук. М.: МГУ им. Ломоносова. С. 201.
- [25] Гаязова Л.А. 2011. Обеспечение комплексной безопасности образовательной среды и ее психологическое сопровождение. Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 142: С. 27–33.
- [26] Гераськина М.Г. 2007. Психологическая характеристика безопасности образовательных учреждений // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. № 3. С. 167–171.
- [27] Латчук В.Н., Каръенов С.Р. 2012. Комплексный подход к обеспечению безопасности образовательных учреждений // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Естественные науки. № 1. С. 80–91.
- [28] Кисляков П.А. 2013. Современные угрозы социальной безопасности образовательной среды и их профилактика. Современные исследования социальных проблем. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/sovremennye-ugrozy-sotsialnoy-bezopasnosti-obrazovatelnoy-sredy-i-ih-profilaktika> (дата обращения: 23.03.2019).
- [29] Воронин А.С., Дыненко Е.Н. 2015. Профессиональная готовность педагогов к обеспечению социальной безопасности в условиях образовательной организации. Управление рисками, влияющими на уровень социальной безопасности детства. Сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием 13–14 ноября 2014. Отв. ред. Е.В. Патраков. Екатеринбург: УрФУ. С. 127–131.
- [30] Патраков Э.В. 2008. Формирование готовности к деятельности в полипрофессиональной группе специалистов. Автореф. дисс. ... канд. пед. наук. Екб. URL: <http://nauka-pedagogika.com/pedagogika-13-00-08/dissertaciya-formirovanie-gotovnosti-k-deyatelnosti-v-poliprofessionalnoy-gruppe-spetsialistov> (дата обращения: 23.03.2019).
- [31] Письмо Министерства образования РФ от 26 января 2000 г. № 22-06-86. URL: <http://rulaws.ru/acts/Pismo-Minobrazovaniya-RF-N-26-06-627,-Profsoyuza-rabotnikov-narodnogo-obrazovaniya-i-nauki-RF-N-142-ot/> (дата обращения: 23.03.2019).
- [32] Инструкция о мерах пожарной безопасности в здании МБДОУ № 18 от 31.08.2018. URL: https://ds18himki.edumsko.ru/uploads/3000/2931/section/235901/kartinki/instrukciya_o_merah_pozharnoj_bezopasnosti.pdf?1536059416664 (дата обращения: 23.03.2019).
- [33] Тушина Г.И. 2005. Педагогические условия формирования здоровьесберегающей среды общеобразовательной школы. Автореф. дисс. ... к.п.н. Кемерово.
- [34] Применение здоровьесберегающих технологий в учебно-воспитательном процессе детского сада 2013. URL: <http://katusha15.ru/index.php/instruktor-po-fk/276-primenenie>

- zdorovesberegayushchikh-tekhnologij-v-uchebno-vospitatelnom-protssesse-detsada (дата обращения: 24.03.2019).
- [35] Программа Организация деятельности семейного клуба «Дружная семья» в ДООУ. URL: <http://ds65.detkin-club.ru/editor/40/files/ed67dc121de12b6fb7d2aa336d1fa45e.pdf> (дата обращения: 23.03.2019).
- [36] Современные подходы к взаимодействию ДООУ и семьи. URL: <http://39frspb.caduk.ru/p34aa1.html> (дата обращения: 24.03.2019).
- [37] Антонов А.А. 2010. Современные тенденции дошкольного образования // Вестник Российского государственного университета им. И. Канта. Вып. 11. С. 22–27.
- [38] Лашкова Л.Л. 2013. Проблемы и перспективы развития системы дошкольного образования // Концепт. № 6. С. 1–5.
- [39] Молодцова Е.Ю., Ребко Э.М. 2012. Социальная безопасность: основные представления и подходы к обучению. Современные исследования социальных проблем. 5(13). URL: www.sisp.nkras.ru.
- [40] Погорова А.А. 2007. Политико-правовое обеспечение национальных интересов России в сфере образовательной безопасности. Дисс. ...канд. юрид. наук. Ростов н/Д.: РЮИ МВД РФ. URL: <http://cheloveknauka.com/politiko-pravovoe-obespechenie-natsionalnyh-interesov-rossii-v-sfere-obrazovatelnoy-bezopasnosti> (дата обращения: 24.03.2019).

Информация об авторе:

Унусян Ульяна Вячеславовна – аспирант кафедры социологии Российского университета дружбы народов (РУДН) (e-mail: uljanav@mail.ru)

Research article

Safety management of educational institution

Ulyana V. Unusyan

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)

The article examines the place of economic and social security in the national security system of the Russian Federation, as well as the degree of impact of education on the development of society, reveals the relevance of economic and social security in pre-school education. The article describes the evaluation criteria and conditions for ensuring the economic security of preschool education, explains the need for the occurred municipal and regionalization of education, addresses the issues of state support and public supply of education. The author analyzes the concept of “safe educational environment”, examines approaches to its understanding, gives a list of methods by which social security of the educational environment in a preschool institution can be ensured.

Keywords: social security, economic security, national security, safe education environment, preschool education, regionality, public procurement

REFERENCES

- [1] Strategiya nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 goda (utv. Ukazom Prezidenta RF ot 12 maya 2009 g. № 537). URL: <http://www.rg.ru/2009/05/19/strategia-dok.html> (дата обращения: 23.03.2019).

- [2] Belikova A.V., Komarov M.P. 2015. Social'naya bezopasnost' i ee mesto v sisteme nacional'noj bezopasnosti. Nauchno-tehnicheskie vedomosti SPbGPU. Gumanitarnye i obshchestvennye nauki. № 1(215). S. 18–23.
- [3] Ukaz Prezidenta RF ot 10.01.2000 № 24 «O Konceptcii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii». URL: <http://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-10012000-n-24/> (data obrashcheniya: 23.03.2019).
- [4] Chernova V.V. 2008. Ekonomicheskaya bezopasnost' sistemy obrazovaniya v sovremennykh usloviyakh // Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki. Ekonomika. S. 474–479.
- [5] Danilov I.P., Mihajlova S.Yu. 2016. Nekotorye metodologicheskie voprosy opredeleniya urovnya ekonomicheskoy bezopasnosti // Oeconomia et Jus. 3. S. 10–27.
- [6] Chernova V.V. Ekonomicheskaya bezopasnost' sistemy obrazovaniya sovremennykh usloviyakh // Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki. 2008. № 12 (68). S. 474–479.
- [7] Gus'kov N.S., Zenyakin V.E., Kryukov V.V. 2000. Ekonomicheskaya bezopasnost' regionov Rossii. M.: Algoritm.
- [8] Balyhin G.A. 2003. Upravlenie razvitiem obrazovaniya: organizacionno-ekonomicheskij aspekt. M.: Ekonomika.
- [9] Bogomolov V.A. 2009. Ekonomicheskaya bezopasnost'. M.: YUNITI-DANA.
- [10] Myasnikova K.I. 2015. Kriterii i pokazateli ocenki urovnya ekonomicheskoy bezopasnosti doskol'nogo obrazovatel'nogo uchrezhdeniya // Mezhdunarodnyj nauchnyj zhurnal «Simvol nauki». 2015. № 5. S. 136–139.
- [11] Kuz'minov Ya.I. 2004. Problemy otechestvennogo obrazovaniya. Konkurentosposobnost' i modernizaciya ekonomiki. Kn. 2. M.: GU VSHE. S. 113–115.
- [12] Vodyanova, V.V. Ekonomicheskaya bezopasnost'. Sistemnoe predstavlenie. M.: GUU. 2010.
- [13] Myasnikova K.I., Kotlyarov M.A. 2015. Ocenka sovremennogo urovnya ekonomicheskoy bezopasnosti doskol'nogo obrazovatel'nogo uchrezhdeniya. Ekonomika i upravlenie regional'noj transportnoj sistemoy. 3: 5–32. URL: <http://emtransport.esrae.ru/5-32> (data obrashcheniya: 23.03.2019).
- [14] Postanovlenie «Ob utverzhdenii Municipal'noj celevoj Programmy «Razvitie seti doskol'nykh obrazovatel'nykh uchrezhdenij gorodskogo okruga Losino-Petrovskij na 2012-2014 gody». URL: https://lospet.ru/upload/postan/2011/post11_302.pdf (data obrashcheniya: 23.03.2019).
- [15] Podprogramma № 1 «Povyshenie kachestva i dostupnosti doskol'nogo obrazovaniya na 2014-2020 gody». URL: http://sakhcdo.ru/sites/default/files/files/11.3_pgssgagpsad-jdj_1.pdf (data obrashcheniya: 23.03.2019).
- [16] Postanovlenie «O vnesenii izmenenij v gosudarstvennyuyu programmu Moskovskoj oblasti «Obrazovanie Podmoskov'ya» na 2014-2018 gody». URL: http://mosreg.ru/upload/iblock/ce7/495_21.pdf (data obrashcheniya: 23.03.2019).
- [17] Ukaz prezidenta RF ot 07.05.2012 N 599 «O merah po realizacii gosudarstvennoj politiki v oblasti obrazovaniya i nauki». URL: <http://base.garant.ru/70170946/> (data obrashcheniya: 24.03.2019).
- [18] Kuznecov V. N. 2003. Sociologiya bezopasnosti. M.: In-t. soc. i polit. issledovanij RAN.
- [19] Stepanova A.Yu., Lapin N.E. 2015. Grazhdansko-patrioticheskoe vospitanie detej kak faktor social'noj bezopasnosti. Upravlenie riskami, vliyayushchimi na uroven' social'noj bezopasnosti detstva. Sb. materialov vsrossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii s mezhdunarodnym uchastiem. Otv. red. E.V. Patrakov. Ekaterinburg: UrFU. S. 108–116.

- [20] Razikova N.I., Dynenkova E.N. 2016. Obespechenie social'noj bezopasnosti v obrazovatel'noj srede. Obrazovanie i nauka v sovremennyh usloviyah: materialy VI Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. (Cheboksary, 26 fevr. 2016 g.) Redkol.: O.N. Shirokov [i dr.]. Cheboksary: CNS «Interaktiv plyus». S. 150–155.
- [21] Isaakyan O.V. 2009. Psihologicheskie osobennosti formirovaniya bezopasnoj dizajn-sredy obshcheobrazovatel'noj shkoly. Diss. ...kand. psihol. nauk. Rostov n/D. S. 56
- [22] Marchuk N.Yu., Pestova I.V. 2015. Social'no-professional'nye riski v obrazovatel'noj srede. Upravlenie riskami, vliyayushchimi na uroven' social'noj bezopasnosti detstva. Sb. materialov Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii s mezhdunarodnym uchastiem. Otv. red. E.V. Patrakov. Ekaterinburg: UrFU. S. 41–47.
- [23] Baeva I.A. 2002. Psihologicheskaya bezopasnost' v obrazovanii. SPb.: Soyuz. S. 64.
- [24] Zotova O.Yu. 2011. Social'no-psihologicheskaya bezopasnost' lichnosti. Diss. ...d-ra psihol. Nauk. M.: MGU im. Lomonosova. S. 201.
- [25] Gayazova L.A. 2011. Obespechenie kompleksnoj bezopasnosti obrazovatel'noj sredy i ee psihologicheskoe soprovozhdenie. Izvestiya Rossijskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gercena. 142: S. 27–33.
- [26] Geras'kina M.G. 2007 Psihologicheskaya harakteristika bezopasnosti obrazovatel'nyh uchrezhdenij // Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki. № 3. S. 167–171.
- [27] Latchuk V.N., Kar'yonov S.R. 2012. Kompleksnyj podhod k obespecheniyu bezopasnosti obrazovatel'nyh uchrezhdenij // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya: Estestvennyye nauki. № 1. S. 80–91.
- [28] Kislyakov P.A. 2013. Sovremennye ugrozy social'noj bezopasnosti obrazovatel'noj sredy i ih profilaktika. Sovremennye issledovaniya social'nyh problem. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/sovremennye-ugrozy-sotsialnoy-bezopasnosti-obrazovatelnoy-sredy-i-ih-profilaktika> (data obrashcheniya: 23.03.2019).
- [29] Voronin A.S., Dynenkova E.N. 2015. Professional'naya gotovnost' pedagogov k obespecheniyu social'noj bezopasnosti v usloviyah obrazovatel'noj organizacii. Upravlenie riskami, vliyayushchimi na uroven' social'noj bezopasnosti detstva. Sb. materialov Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii s mezhdunarodnym uchastiem 13–14 noyabrya 2014. Otv. red. E.V. Patrakov. Ekaterinburg: UrFU. S. 127–131.
- [30] Patrakov E.V. 2008. Formirovanie gotovnosti k deyatelnosti v poliprofessional'noj gruppe specialistov. Avtoref. diss. ...kand. ped. nauk. Ekb. URL: <http://nauka-pedagogika.com/pedagogika-13-00-08/dissertaciya-formirovanie-gotovnosti-k-deyatelnosti-v-poliprofessionalnoy-gruppe-spetsialistov> (data obrashcheniya: 23.03.2019).
- [31] Pis'mo Ministerstva obrazovaniya RF ot 26 yanvarya 2000 g. № 22-06-86. URL: <http://rulaws.ru/acts/Pismo-Minobrazovaniya-RF-N-26-06-627,-Profsoyuza-rabotnikov-narodnogo-obrazovaniya-i-nauki-RF-N-142-ot/> (data obrashcheniya: 23.03.2019).
- [32] Instrukciya o merah pozharnoj bezopasnosti v zdanii MBDOU № 18 ot 31.08.2018. URL: https://ds18himki.edumsko.ru/uploads/3000/2931/section/235901/kartinki/instrukciya_o_merah_pozharnoj_bezopasnosti.pdf?1536059416664 (data obrashcheniya: 23.03.2019).
- [33] Tushina G.I. 2005. Pedagogicheskie usloviya formirovaniya zdorov'esbere-gayushchej sredy obshcheobrazovatel'noj shkoly. Avtoref. dis ... k.p.n. Kemerovo.
- [34] Primenenie zdorov'esberegayushchih tekhnologij v uchebno-vospitatel'nom processe detskogo sada 2013. URL: [http://katusha15.ru/index.php/instruktor-po-fk/276-primenenie-zdorovesberegayushchih-tekhnologij-v-uchebno-vospitatelnom-protsesse-detsada](http://katusha15.ru/index.php/instruktor-po-fk/276-primenenie-zdorovesberegayushchikh-tekhnologij-v-uchebno-vospitatelnom-protsesse-detsada) (data obrashcheniya: 24.03.2019).

- [35] Programma Organizaciya deyatel'nosti semejnogo kluba «Druzhnaya sem'ya» v DOU. URL: <http://ds65.detkin-club.ru/editor/40/files/ed67dc121de12b6fb7d2aa336d1fa45e.pdf> (data obrashcheniya: 23.03.2019).
- [36] Sovremennye podhody k vzaimodejstviyu DOU i sem'i. URL: <http://39frspb.caduk.ru/p34aa1.html> (data obrashcheniya: 24.03.2019).
- [37] Antonov A.A. 2010. Sovremennye tendencii doshkol'nogo obrazovaniya // Vestnik Rossijskogo gosudarstvennogo universiteta im. I. Kanta. 11. S. 22–27.
- [38] Lashkova L.L. 2013. Problemy i perspektivy razvitiya sistemy doshkol'nogo obrazovaniya // Koncept. № 6. S. 1–5.
- [39] Molodcova E.Yu., Rebko E.M. 2012. Social'naya bezopasnost': osnovnye predstavleniya i podhody k obucheniyu. Sovremennye issledovaniya social'nyh problem. 5(13). URL: www.sisp.nkras.ru.
- [40] Pogorova A.A. 2007. Politiko-pravovoe obespechenie nacional'nyh interesov Rossii v sfere obrazovatel'noj bezopasnosti. Diss. ...kand. jurid. nauk. Rostov n/D.: RYUI MVD RF. URL: <http://cheloveknauka.com/politiko-pravovoe-obespechenie-natsionalnyh-interesov-rossii-v-sfere-obrazovatelnoy-bezopasnosti> (data obrashcheniya: 24.03.2019).

Information about the author:

Unusyan Ulyana Vyacheslavovna – postgraduate Student, Department of Sociology, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN) (Russian Federation) (e-mail: uljanav@mail.ru)